Évaluation de l'Initiative nationale pour les sans-abri : Mise en œuvre et résultats immédiats des composantes relevant de DRHC

Rapport final

Évaluations stratégiques
Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

mars 2003

SP-AH-203-03-03F
(also available in English)

Papier
ISBN : 0-662-89134-1
N° de catalogue : RH63-2/203-03-03F

Internet
ISBN : 0-662-89135-X
N° de catalogue : RH63-2/203-03-03F-IN

Table des matières

Sommaire i

Réponse de la direction vii

1. Introduction 1

1.1 Objectifs et portée de l'évaluation 1

1.2 Méthode d'évaluation 2
- 1.2.1 Études de cas des collectivités 3
- 1.2.2 Analyse des données du Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) sur les projets 5
- 1.2.3 Examen des plans communautaires 6
- 1.2.4 Entrevues auprès d'informateurs clés du SNSA et d'autres ministères fédéraux 6
- 1.2.5 Examen des travaux de recherche et des méthodes d'évaluation existantes 6
- 1.2.6 Note concernant la présentation des constatations issues des entrevues auprès des informateurs clés 7

1.3 Organisation du rapport 7

2. Contexte et description du programme 9

2.1 L'Initiative nationale pour les sans-abri 9

2.2 L'Initiative de partenariats en action communautaire 10

2.3 La composante des Autochtones sans-abri 11

2.4 Composante des jeunes sans-abri 12

3. Constatations issues de l'évaluation au sujet de la conception de l'INSA 13

4. Le modèle et la mise en œuvre de l'IPAC 17

4.1 Modalités d'application de l'IPAC 17

4.2 Les modèles de l'entité et de la responsabilité partagée 18

4.3 Planification et prise de décisions communautaires 21
- 4.3.1 Planification communautaire 21
- 4.3.2 Décisions de financement 24
- 4.3.3 Examen des plans communautaires 27

4.4 Soutien assuré par DRHC dans la collectivité 28

4.5 Sommaire et conclusion 30

5. Exécution de la composante des Autochtones sans-abri 33

106-02646/

6. Exécution de la composante des jeunes sans-abri **39**

7. Composante de l'INSA axée sur la recherche **43**

8. Constatations au sujet des résultats immédiats **47**

8.1 Questions liées à la capacité communautaire 47
8.1.1 Mobilisation communautaire 48
8.1.2 Sensibilisation accrue dans les collectivités 48
8.1.3 Structures et processus nouveaux ou améliorés 49
8.1.4 Partenariats nouveaux ou améliorés 51
8.1.5 Capacité des collectivités autochtones 54
8.1.6 Sommaire et conclusion au sujet du renforcement de la capacité 55

8.2 Incidences du financement assuré dans le cadre de l'IPAC 56
8.2.1 Apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC .. 56
8.2.2 Incidences des dépenses de projet 60

9. Constatations et conclusions clés **67**

9.1 Constatations clés issues de l'évaluation 67

9.2 Facteurs de réussite clés 68

9.3 Aspects à améliorer 69

10. Évaluation future des incidences **71**

10.1 Aspects prévus de l'évaluation 71
10.1.1 Acquisition et maintien de la capacité communautaire 71
10.1.2 Apport différentiel et effet de levier 72
10.1.3 Incidences de projets et de programmes donnés sur les particuliers .. 73
10.1.4 Incidences des efforts communautaires dans leur ensemble 75
10.1.5 Incidences de la recherche et des communications 76

10.2 Options d'évaluation future 77

Annexe A – Questions d'évaluation **81**

Annexe B – Critères de sélection et liste des collectivités où s'est déroulée une étude de cas **85**

Annexe C – Entrevues auprès d'informateurs clés selon la catégorie et la collectivité **87**

Annexe D- Liste des projets de recherche **89**

Annexe E – Méthode de calcul de l'apport différentiel national du financement assuré dans le cadre de l'IPAC **97**

Annexe F – Éléments d'un programme de recherche futur **101**

Liste de tableaux

Tableau 1 Répartition entre les modèles administratifs 19
Tableau 2 Secteurs cibles prioritaires des projets de l'INSA, et dépenses de projet 24
Tableau 3 La planification dans les collectivités autochtones 35
Tableau 4 Nombre de projets financés selon la voie de financement et le type de projet (dépenses totales jusqu'en juillet 2002) 66

Liste de graphiques

Graphique 1 Apport différentiel estimatif du financement assuré dans le cadre de l'IPAC par rapport aux investissements municipaux/provinciaux relatifs à l'itinérance dans certaines collectivités au Canada 57
Graphique 2 Répartition des dépenses engagées à ce jour dans le cadre de l'IPAC..... 61
Graphique 3 Répartition des dépenses engagées à ce jour dans le cadre de la composante des Autochtones sans-abri 63
Graphique 4 Répartition des dépenses engagées à ce jour dans le cadre de la composante des jeunes sans-abri 64

Sommaire

En décembre 1999, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il investissait 753 millions de dollars sur trois ans dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) pour aider à atténuer et à prévenir l'itinérance. Le financement fédéral devait servir à rehausser la capacité qu'ont les collectivités de régler les préoccupations relatives à l'itinérance à l'échelle locale, à favoriser les investissements dans des installations et des services pour les sans-abri et à accroître les connaissances au sujet de l'itinérance au Canada.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Voici le rapport final d'évaluation formative des quatre composantes[1] suivantes de l'INSA qui sont administrées par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) :

L'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) : L'IPAC est la principale composante de l'INSA. Il s'agit d'une nouvelle initiative axée sur le financement de services pour les sans-abri grâce à des processus de planification communautaire. Au cours de cette initiative d'une durée de trois ans, 305 millions de dollars auront été attribués à 61 collectivités qui ont démontré des problèmes d'itinérance.

L'une des caractéristiques conceptuelles importantes de l'IPAC, c'est que les collectivités étaient tenues d'entreprendre un processus de consultation et de planification conjointe concernant les services pour les sans-abri. La planification permettait aux collectivités d'affecter les fonds selon leurs besoins particuliers et encourageait l'établissement d'un « continuum de services » (c.-à-d. la prévention, les refuges d'urgence, l'extension des services, les services de soutien, de même que les logements de transition, supervisés et permanents).

La composante des Autochtones sans-abri et la composante des jeunes sans-abri : Ces deux autres voies de financement de 59 millions de dollars chacune sur trois ans devaient permettre de s'attaquer au niveau disproportionné d'itinérance chez les Autochtones et à l'important problème des jeunes sans-abri, respectivement. L'attribution de ces fonds devait être intégrée au processus de planification communautaire dans les collectivités visées par l'IPAC, mais les fonds demeuraient distincts de ceux qui étaient attribués dans le cadre de l'IPAC.

La composante de l'INSA axée sur la recherche : On a reconnu qu'il existait peu de données fiables sur l'itinérance au Canada. Par conséquent, 3,5 millions de dollars ont été consacrés à des activités de recherche dans le cadre de l'INSA.

---

[1] Le chapitre 2 du rapport d'évaluation contient une description plus détaillée des composantes de l'INSA.

MÉTHODE D'ÉVALUATION

Études de cas : La méthode d'évaluation repose essentiellement sur un ensemble de 20 études de cas de collectivités qui caractérisent la mise en œuvre, les résultats immédiats et l'apport différentiel de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri de l'INSA. Les études de cas comprenaient un examen documentaire (plans communautaires, rapports de projet, etc.) et des entrevues réalisées auprès d'informateurs clés, tels que le personnel de DRHC, des représentants d'organismes communautaires, le personnel assurant la prestation de services non gouvernementaux, des clients des projets, ainsi que des responsables d'autres ordres de gouvernement.

Autres sources de données : En outre, l'analyse des données et des documents de programme et les entrevues menées avec des intervenants ont permis de recueillir des renseignements sur les 61 collectivités visées par l'IPAC.

Apport différentiel : Avant le lancement de l'INSA, beaucoup d'efforts étaient consacrés au problème de l'itinérance dans un grand nombre des collectivités participantes. Aux fins de la présente évaluation, nous avons analysé l'apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri dans les collectivités où s'est déroulée une étude de cas. Cette analyse avait pour objet de situer les dépenses du gouvernement fédéral dans le contexte des investissements existants, et de déterminer si le programme venait compléter, ou simplement remplacer, les niveaux d'activité antérieurs.

CONSTATATIONS CLÉS AU SUJET DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN OEUVRE

Coordination interministérielle limitée des composantes de l'INSA : Il est ressorti de l'évaluation que les composantes de l'INSA dont DRHC était responsable (IPAC, Autochtones et jeunes) étaient bien coordonnées. Toutefois, les autres composantes de l'INSA ont été, dans une large mesure, gérées indépendamment de celles qui relevaient de DRHC. Rien n'indique que le manque de coordination ait eu des incidences sur le succès de l'Initiative.

Juste équilibre entre la souplesse et l'obligation de rendre compte dans le cadre de l'IPAC : L'évaluation a révélé que les modalités d'application de l'IPAC étaient suffisamment souples pour que les collectivités puissent financer les projets en fonction de leurs besoins, tout en assurant la reddition de comptes appropriés à l'égard des fonds fédéraux. De plus, les collectivités visées par l'IPAC étaient libres de choisir le modèle d'exécution (modèle de l'entité ou modèle de la responsabilité partagée) qui cadrait le mieux avec leur contexte et leur capacité. L'analyse des données relatives aux projets a permis de constater que les dépenses de projet ont été conformes aux objectifs fédéraux et aux priorités communautaires.

La planification communautaire est un exercice utile, quoique les plans fournissent une orientation limitée : Le processus de planification a servi de base à l'affectation des ressources relatives à l'itinérance dans les collectivités. Même si cette base demeure limitée dans nombre de collectivités (environ la moitié des 20 collectivités à l'étude

avaient besoin de plus de temps, d'orientation ou d'aide pour améliorer le processus de planification), elle est néanmoins plus solide qu'elle ne l'était avant la mise en œuvre de l'INSA.

Retards dans les collectivités autochtones : Au départ, les fonds provenant de la composante des Autochtones sans-abri étaient administrés d'après les Ententes de développement des ressources humaines autochtones. Selon les modalités de ces ententes, les seuls projets pour les Autochtones sans-abri qui pouvaient être financés étaient ceux qui étaient axés sur l'emploi. On a éliminé cette restriction lors de la deuxième année de l'Initiative en modifiant les modalités d'application de la composante des Autochtones sans-abri pour que des projets non liés à l'emploi puissent être approuvés. Toutefois, cette modification des modalités d'application obligeait par le fait même les collectivités autochtones à entreprendre une planification, très tard au cours du cycle de trois ans, sans que des fonds soient affectés à cette fin particulière. À cause des retards qui en ont découlé, seulement 20 % des fonds destinés aux projets de la composante des Autochtones sans-abri avaient été attribués en juillet 2002, comparativement à 85 % des fonds destinés aux projets de l'IPAC. Les retards signifiaient aussi que les types de projets qui pouvaient de façon réaliste être élaborés étaient limités par le temps qui restait avant la fin de l'Initiative.

Intégration de la planification relative à l'itinérance chez les jeunes dans les collectivités visées par l'IPAC : La séparation du financement destiné à des projets pour les jeunes et du financement provenant de l'IPAC, les modalités d'application initiales limitées, et le fait que DRHC conservait le pouvoir décisionnel à l'égard des fonds de la composante jeunesse ont occasionné certains inconvénients et retards au chapitre de l'attribution des fonds destinés à des projets pour les jeunes. Les modalités d'application restrictives de la composante des jeunes sans-abri ont eu des incidences négatives sur la mise en œuvre des projets de la SEJ au cours de la première année. Par conséquent, seulement 34 % des fonds destinés à des projets pour les jeunes avaient été attribués en juillet 2002. Toutefois, ces retards d'attribution n'ont pas miné la capacité qu'avaient les collectivités de financer des projets pour les jeunes sans-abri en tant que partie intégrante de la stratégie communautaire. En effet, la plupart des collectivités ont affecté des fonds de l'IPAC à des projets pour les jeunes, ce qui a atténué les répercussions que les modalités d'application initiales restrictives ont pu avoir. La modification des modalités d'application devrait faire en sorte que les fonds destinés à des projets pour les jeunes soient presque tous utilisés dans le temps qui reste.

Les résultats de la recherche sont à venir : Jusqu'à maintenant, la composante recherche a mené à des améliorations du processus de collecte des données du Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri (SISA). Elle a également permis d'établir un programme de recherche, selon lequel des fonds ont été affectés à des projets de recherche indépendants. Il est prématuré d'évaluer l'apport de ces projets, bien qu'on s'attende à ce qu'ils contribuent à l'acquisition de connaissances de base sur la nature et l'étendue de l'itinérance.

CONSTATATIONS CLÉS AU SUJET DES RÉSULTATS IMMÉDIATS

Renforcement de la capacité communautaire : Il est ressorti de l'évaluation que l'IPAC a contribué de façon importante à renforcer la capacité existante de s'attaquer au problème des sans-abri dans la majorité des collectivités à l'étude. À preuve, 1) la mobilisation des fournisseurs de services, des administrations publiques et d'autres intervenants; 2) la croissance du nombre et des genres de partenariats venant en aide aux sans-abri; enfin, 3) les structures de planification et de prise de décisions communautaires qui ont maintenant été établies. Toutefois, il y a encore beaucoup de travail à faire pour renforcer la capacité de s'attaquer à l'itinérance dans les collectivités autochtones.

Apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC, de la composante des Autochtones et de celle des jeunes : L'évaluation a révélé que le financement provenant du programme est venu compléter, plutôt que remplacer, les niveaux existants d'investissement municipal et provincial relatif à l'itinérance. En outre, les données indiquent qu'il y a eu d'importants investissements supplémentaires, au-delà des niveaux préalables à l'INSA et des contributions provenant du programme, au cours des trois exercices visés par l'IPAC. On attribue aussi au financement assuré dans le cadre de l'INSA le fait que des projets se sont matérialisés ou ont été mis de l'avant plus tôt que prévu.

Des dépenses ont été consacrées à tout le continuum de services, mais il y a encore du travail à faire pour combler les besoins de transition : L'évaluation a permis de conclure que les fonds de l'INSA ont été affectés à un vaste éventail de projets dans le continuum de services, mais qu'ils ont surtout servi à satisfaire aux besoins d'urgence. Il demeure nécessaire de travailler à l'établissement d'installations et de services de transition.

Facteurs de réussite multiples : On a déterminé que les facteurs de réussite suivants ont contribué aux résultats généralement positifs de l'INSA à ce jour :

- le transfert du contrôle relatif au processus d'attribution des fonds au niveau communautaire dans le cadre de l'IPAC, ainsi que la souplesse des modalités d'application de l'IPAC, ont permis aux collectivités de s'attaquer à leurs priorités et à leurs besoins
- l'obligation d'entreprendre une planification communautaire a favorisé un effort de collaboration vis-à-vis du problème de l'itinérance
- le personnel local de DRHC dans les collectivités a fourni une orientation et un soutien (en particulier aux petits organismes) dans le cadre du processus de demande de propositions
- les consultations tenues avec d'autres ordres de gouvernement avant l'Initiative, l'obligation d'assurer un financement de contrepartie aux projets financés par l'IPAC, et l'obligation d'entreprendre une planification communautaire ont toutes contribué à l'impact différentiel du financement assuré dans le cadre de l'Initiative.

CONCLUSION

L'évaluation a permis de constater que des progrès importants ont été accomplis dans la plupart des secteurs de l'Initiative. Même si quelques-unes des collectivités à l'étude avaient déjà établi des processus de coordination de la planification relative à l'itinérance, la majorité d'entre elles ont bénéficié de l'INSA du point de vue du renforcement de leur capacité communautaire et de la planification des activités pour les sans-abri. Dans chaque collectivité à l'étude, il y a maintenant plus d'installations et de services d'aide aux sans-abri, ainsi que des structures nouvelles ou améliorées à l'appui de l'amélioration de la capacité communautaire.

Voici les aspects à améliorer au cas où l'Initiative nationale pour les sans-abri devrait se poursuivre :

- établir clairement les rôles et les responsabilités de la haute direction dans les ministères fédéraux et dans les régions, pour assurer une stratégie fédérale homogène et cohérente vis-à-vis du problème des sans-abri;
- accroître la collaboration entre les trois ordres de gouvernement;
- mettre un accent plus prononcé sur les logements de transition et supervisés;
- continuer de renforcer la capacité communautaire dans les collectivités autochtones;
- donner plus de temps aux collectivités pour l'acquisition de capacité, la consultation, la planification, de même que la mise en œuvre des projets;
- continuer d'appuyer les initiatives de développement communautaire;
- fournir une orientation et des normes plus claires en vue d'améliorer la qualité des plans communautaires;
- poursuivre les efforts de recherche sur l'itinérance.

ÉTUDE DE FAISABILITÉ D'UNE ÉVALUATION FUTURE DES RÉSULTATS

Le rapport comprend une évaluation de la faisabilité d'une évaluation future des résultats de l'INSA. Les difficultés, les aspects de l'évaluation, les approches et les options de conception possibles ont été examinés. Nous proposons trois options relatives à une évaluation des résultats de l'INSA, qui font état des différents niveaux de ressources nécessaires et des niveaux de données correspondants.

Réponse de la direction

Dans l'ensemble, le Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) souscrit aux constatations du rapport et trouve les résultats encourageants. En fait, ces constatations ont joué un rôle crucial dans l'élaboration d'une initiative renouvelée et dans l'octroi d'un montant de 405 millions de dollars, annoncé récemment à l'occasion du budget fédéral, pour la prolongation de l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) pendant trois autres années.

Comme le rapport a été très important dans la conception de l'INSA renouvelée, le SNSA a entrepris de s'attaquer aux propositions d'amélioration qui avaient été mises en lumière. Il a commencé à y donner suite et continuera de le faire, dans l'optique de l'INSA renouvelée, en prenant les moyens suivants :

Conscient des difficultés qu'implique une approche horizontale sans cadre de responsabilité conjoint et sans accord en bonne et due forme passés avec les sous-ministres, le SNSA poursuivra ses efforts pour répondre au ***besoin de clarifier les rôles et les responsabilités des cadres supérieurs dans les ministères fédéraux et les régions, afin d'établir une approche fédérale homogène et cohérente vis-à-vis du problème de l'itinérance***. Dans un premier temps, les présentations au Conseil du Trésor pour l'INSA et pour l'Initiative visant à mettre les biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEF) définiront clairement les rôles et responsabilités respectifs des ministères fédéraux concernés. À cette fin, la présentation au Conseil du Trésor pour l'IBIEF devra être signée conjointement par DRHC et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). De plus, pour assurer une meilleure coordination et pour éviter le dédoublement des programmes axés sur les logements de transition et supervisés, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et DRHC se sont entendus sur leur clientèle spécifique avant la présentation de leur mémoire respectif au Cabinet sur le renouvellement de l'Initiative. Il a été convenu qu'en ce qui concerne les projets d'immobilisation, l'IPAC ciblerait les victimes de « l'itinérance absolue », tandis que la SCHL s'occuperait du reste de la population à faible revenu, que l'on appelle également « personnes qui vivent des situations d'itinérance relative » ou les personnes qui éprouvent un besoin impérieux de logement.

Le ***besoin d'accroître la collaboration entre les trois ordres de gouvernement*** restera un objectif pour l'Initiative renouvelée.

- Au niveau municipal, en rendant public le renouvellement de l'INSA le 4 mars 2003, la ministre Bradshaw, coordonnatrice fédérale pour les sans-abri, a aussitôt demandé aux maires de se faire les champions de la lutte contre l'itinérance dans leur ville, pour mettre à contribution le secteur privé et pour offrir des possibilités d'emploi aux sans-abri. La Ministre continuera de collaborer avec les maires à la faveur de réunions bilatérales et par le truchement de la Fédération canadienne des municipalités.
- Au niveau provincial, des consultations fédérales-provinciales seront entreprises en avril 2003 pour conserver l'appui des provinces et accroître leur collaboration à l'Initiative.

- Au niveau fédéral, la Ministre a déjà entamé des consultations auprès d'autres ministères fédéraux (p. ex., Justice Canada et Santé Canada au sujet d'une collaboration pour le Syndrome d'alcoolisme foetal). Le SNSA continuera de travailler avec d'autres ministères pour tirer le meilleur parti possible des programmes existants et des priorités au profit des personnes et familles sans-abri et pour concevoir des activités concrètes à mener en partenariat (p. ex., un programme de recherche concertée sera mis sur pied avec d'autres ministères, dont l'Institut de recherche en santé du Canada, Santé Canada, Justice Canada et Service correctionnel Canada). Le personnel de la ministre Bradshaw continuera de collaborer avec le personnel d'autres ministres pour s'assurer un appui politique dans les ministères concernés. Le SNSA veillera aussi à donner un rôle accru aux cadres supérieurs et aux facilitateurs régionaux lorsqu'il s'agira de faire des présentations aux conseils fédéraux régionaux au sujet de l'INSA.

Pour répondre au ***besoin de mettre davantage l'accent sur les logements de transition et supervisés***, l'INSA renouvelée s'attachera à combler les lacunes des collectivités à ce chapitre pour contribuer à la mise en place d'un continuum de services complet. Le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, intégré à la présentation au Conseil du Trésor sur l'Initiative renouvelée, inclura des objectifs plus étendus et des mesures du rendement en conséquence. C'est ce qui ressort également du modèle logique ainsi que des objectifs et des résultats de l'INSA renouvelée. On se servira aussi d'une des quatre mesures clés du rendement de l'INSA prévues dans le rapport 2003-2004 sur les plans et les priorités de DRHC afin de suivre la réorientation des investissements en capital dans les logements supervisés et de transition plutôt que dans les refuges d'urgence et de vérifier si les efforts pour combler les lacunes progressent bien. En outre, comme la SCHL et DRHC se sont entendus sur leur clientèle respective, ils pourront veiller à ce que les programmes axés sur les logements de transition et supervisés soient aussi efficaces que possible.

Pour satisfaire au ***besoin constant d'améliorer les capacités des communautés autochtones***, le SNSA a décidé que les Autochtones devaient être représentés aux comités locaux chargés de l'élaboration des plans et de la prise de décisions dans l'Initiative renouvelée. La participation des Autochtones à la planification et à la prise de décisions fera publiquement l'objet d'un suivi en tant que mesure de rendement clé prévue dans le rapport 2003-2004 sur les plans et les priorités de DRHC, et elle sera intégrée aux objectifs de rendement des cadres supérieurs régionaux. En outre, afin d'améliorer encore plus l'efficacité des programmes de lutte contre l'itinérance chez les Autochtones, le SNSA a rencontré récemment des représentants des Affaires autochtones du Bureau de Conseil privé (BCP) pour discuter de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU). Il a été décidé que les responsables de l'INSA et de la SAMU du BCP collaboreraient dans les huit villes pilotes à la mise sur pied de projets conjoints qui mettront en valeur la coopération fédérale.

La prolongation de l'INSA pour trois ans assortie d'un budget de 405 millions de dollars, annoncée récemment, permettra de répondre au ***besoin d'un délai plus long qui donnera aux collectivités plus de temps pour le renforcement des capacités, les consultations, l'élaboration de plans et la mise en œuvre de projets.***

Quant au ***besoin de maintenir l'appui accordé aux initiatives de développement communautaire***, le renforcement des capacités demeurera un objectif clé pour l'élaboration des plans et des projets dans le cadre de l'Initiative renouvelée. Qui plus est, l'INSA continuera de s'attaquer aux questions de capacités communautaires par les moyens suivants :

- Avis et conseils stratégiques.
- Communication des pratiques exemplaires et des leçons retenues.
- Simplification des procédures administratives et réduction de la charge administrative.

Les collectivités seront tenues de mettre à jour leur plan communautaire en prévision de l'Initiative renouvelée. Pour répondre au ***besoin de clarifier les normes et les instructions afin d'améliorer la qualité des plans communautaires*** dans l'Initiative renouvelée, le SNSA fournira aux collectivités une orientation stratégique, des lignes directrices claires et un modèle simplifié qui les aideront à mettre à jour leur plan communautaire.

Pour satisfaire au ***besoin de poursuivre les efforts de recherche dans le domaine de l'itinérance***, l'INSA renouvelée conservera les volets recherche et le Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri (SISA) pour trois autres années, ce qui aidera à combler les lacunes relevées dans la recherche actuelle sur l'itinérance. De plus, une stratégie de mesure du rendement sera mise au point dans le cadre de l'Initiative renouvelée pour assurer la collecte et l'analyse efficaces des données et de l'information sur les projets et les programmes et, partant, pour suivre les progrès et déterminer les bonnes approches et les pratiques exemplaires. Les résultats des projets de recherche financés aux niveaux national et régional sont maintenant accessibles dans les deux langues officielles sur le site Web du SNSA. On y trouve aussi des résumés de projets en cours et des liens vers d'autres sites utiles et d'autres ressources pour les personnes intéressées par la recherche sur l'itinérance.

1. Introduction

Vers la fin des années 90, on reconnaissait de plus en plus que le gouvernement fédéral devait contribuer à atténuer le problème de l'itinérance au Canada. Après des consultations tenues avec les collectivités canadiennes, le gouvernement fédéral a lancé en 1999 l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA). L'INSA est une initiative pilote triennale devant assurer l'accès communautaire à des programmes, à des services et à des mesures de soutien dont l'objectif est de réduire et d'atténuer l'itinérance[2] dans les régions urbaines et rurales de l'ensemble des provinces et des territoires.

Voici donc le rapport final d'évaluation formative de quatre composantes de l'INSA administrées par Développement des ressources humaines Canada (DRHC), à savoir l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), la composante des Autochtones sans-abri, la composante des jeunes sans-abri et la composante de la recherche. Nous présentons aussi les constatations issues de l'évaluation qui ont trait à la conception et à la coordination globale de l'INSA.

1.1 Objectifs et portée de l'évaluation

L'objet de l'évaluation était initialement pour de satisfaire aux exigences du Conseil du Trésor pour ce qui est d'évaluer les progrès de la mise en œuvre des programmes et de tirer des enseignements de la conception et de l'exécution des programmes de l'INSA relevant de DRHC, et notamment de déterminer les aspects à améliorer. De plus, l'évaluation devait servir les intérêts plus généraux du gouvernement en permettant de tirer des leçons du modèle d'exécution communautaire et sur la façon d'aborder des initiatives semblables à l'avenir.

Par ailleurs, il était important pour la direction du programme d'obtenir autant de renseignements que possible à l'appui de la prise de décisions concernant l'avenir de l'Initiative. Il a donc été décidé d'étendre la portée de l'évaluation à l'examen des informations dont on disposait sur les résultats immédiats des trois composantes de programme (l'IPAC, la composante des Autochtones sans-abri et celle des jeunes sans-abri). Il a également été décidé de commencer à évaluer l'apport différentiel des investissements faits dans le cadre de ces programmes, par rapport à ce qui se faisait déjà dans les collectivités.

---

[2] Dans le contexte de l'INSA, l'itinérance s'entend du fait de vivre dans la rue ou dans des refuges temporaires.

L'INSA a été structurée comme un programme interministériel dont les composantes sont gérées par trois ministères différents. Les composantes ne relevant pas de DRHC font l'objet d'une évaluation distincte par les ministères qui en sont responsables[3]. Toutefois, le comité directeur interministériel de l'évaluation a décidé que la présente évaluation menée par DRHC devait également porter sur les questions de conception et de coordination de l'INSA dans son ensemble.

En plus des composantes de programme, l'INSA comprenait une petite composante consacrée à la recherche. L'évaluation comporte un examen des progrès accomplis en ce qui a trait à l'élaboration d'un programme de recherche sur l'itinérance dans le cadre de la composante recherche de l'INSA qui est administrée par le Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) de DRHC[4].

Enfin, l'évaluation présente une analyse des questions liées à une évaluation future des objectifs à long terme de l'Initiative, qui sont de réduire et d'atténuer l'itinérance. Nous discutons notamment des difficultés associées à la mesure et à la collecte des données, notamment le manque de renseignements de base fiables sur l'itinérance au Canada.

1.2 Méthode d'évaluation

L'évaluation s'est amorcée vers la fin de la deuxième année du programme (c.-à-d. en novembre 2001) et elle a pris fin à l'automne 2002[5].

La méthode d'évaluation repose essentiellement sur un ensemble d'études de cas approfondies de collectivités qui aident à caractériser la mise en œuvre, les résultats immédiats et l'apport différentiel de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri de l'INSA. En tout, 20 collectivités ont fait l'objet d'une étude de cas. En plus des études de cas, l'analyse des données et des documents de programme et les entrevues réalisées auprès d'intervenants clés ont permis de recueillir des renseignements sur les 61 collectivités visées par l'IPAC.

---

[3] SCHL, « Évaluation du Programme d'Amélioration des Maisons d'Hébergement », mars 2002 ; SCHL, « Évaluation du Programme d'Amélioration des Maisons d'Hébergement Volet Jeunesse », mars 2002 ; SCHL, « Évaluation du Programme d'Aide à la Remise en État des Logements (PAREL), PAREL locatif, PAREL maisons de chambres, PAREL pour la conversion, PAREL pour les propriétaires-occupants, PAREL pour les personnes handicapées et Programme de réparations d'urgence - Rapport final », novembre 2002 ; SCHL, « Évaluation du Programme d'Aide à la Remise en État des Logements dans les Réserves - Rapport final », mars 2003. TPSGC, « Surplus Federal Real Property for Homelessness Initiative Formative Evaluation Report » (à venir).

[4] Voir à l'annexe A la liste complète des questions abordées dans le cadre de la présente évaluation.

[5] Les données quantitatives présentées dans ce rapport sont à jour en date de juillet 2002.

1.2.1 Études de cas des collectivités

Les études de cas sont particulièrement propices à l'examen des difficultés de mise en route des programmes récemment adoptés. Elles exposent les questions et les difficultés relatives à la mise en œuvre d'un programme et elles permettent aux évaluateurs de comprendre les résultats non prévus. Les études de cas sont également une façon efficace d'aborder les questions de mise en œuvre lorsque le programme est conçu pour être souple[6].

Dans ce contexte, nous avons choisi de recourir à des études de cas pour évaluer l'INSA parce qu'elles permettaient d'effectuer une analyse approfondie des expériences qu'ont vécues certaines collectivités en mettant en œuvre cette nouvelle initiative. Ces études de cas fournissent des renseignements importants sur l'efficacité des caractéristiques conceptuelles du programme, les problèmes et les questions qui se sont posés pendant la mise en œuvre, et les progrès réalisés dans des cas particuliers. Plus précisément, le but des études de cas des collectivités était de décrire en détail les activités auxquelles l'INSA a donné lieu et de déterminer les facteurs qui ont influé sur la réponse de la collectivité à l'Initiative. Nous visions aussi à évaluer dans ces collectivités les incidences initiales de l'Initiative, notamment la mesure dans laquelle le financement assuré dans le cadre de l'IPAC venait compléter les niveaux préexistants d'investissement relatif à l'itinérance (c.-à-d. l'apport différentiel du financement provenant de l'IPAC).

Nous avons choisi les emplacements où se sont déroulées les études de cas de façon à tenir compte des différences entre les 61 collectivités visées par l'IPAC. Ces différences avaient trait à l'étendue des progrès relatifs aux plans et aux projets communautaires, à la taille de la collectivité, au genre de modèle d'exécution adopté, à la présence d'une population autochtone importante et au lieu géographique (voir à l'annexe B la liste complète des emplacements d'une étude de cas et des critères de sélection s'y rattachant).

Cette stratégie d'échantillonnage empêche les évaluateurs de faire des généralisations statistiques s'appliquant aux 61 collectivités visées par l'IPAC. Toutefois, le choix des emplacements pour les études de cas s'est fait en fonction des caractéristiques connues des autres collectivités visées par l'IPAC. Il est ainsi raisonnable de supposer que les constatations découlant des 20 études de cas puissent fort bien s'appliquer à la majorité des collectivités visées par l'IPAC. En même temps, chaque collectivité avait sa façon bien à elle de mettre en œuvre l'Initiative. Il existait des différences non seulement entre les collectivités, mais également entre les provinces et les régions du pays, et l'éventail des questions auxquelles faisaient face les collectivités en s'attaquant à l'itinérance était tout aussi varié. Par conséquent, il importe de signaler que toute constatation présentée dans ce rapport pourrait ne pas s'appliquer à l'ensemble des collectivités visées par l'IPAC, ni même à l'ensemble des collectivités où s'est déroulée une étude de cas.

---

[6] United States General Accounting Office, Case Study Evaluations, novembre 1990, chapitre 3.

Dans chaque collectivité où s'est déroulée une étude de cas, un ou deux projets financés ont été examinés. Nous visions à consigner les nombreux types de projets entrepris, la mesure dans laquelle ils étaient mis en œuvre de la façon prévue, et toute indication préliminaire des avantages qu'ils procurent à la collectivité. Nous nous sommes efforcés d'examiner une gamme variée de projets du point de vue des aspects suivants : le type d'investissement, l'activité, l'envergure, la portée, l'approche et le groupe client. À chaque emplacement, nous avons consulté des membres du personnel de DRHC et des responsables de la planification communautaire en vue de la sélection de projets.

Trois méthodes de recherche ont servi à obtenir des renseignements pour les études de cas :

- *Un examen des documents* : les plans communautaires; les plans de projet; les rapports communautaires et de projet; les documents décrivant les investissements communautaires et gouvernementaux dans des installations et des services pour les sans-abri avant et depuis la mise en vigueur de l'INSA;

- *Des entrevues* : avec des responsables de la planification communautaire; des organismes participant à la planification communautaire; des organismes de prestation de service, y compris ceux qui n'interviennent pas directement dans des projets de l'INSA; des clients des projets choisis aux fins des études de cas de projet; des responsables provinciaux et municipaux œuvrant dans les secteurs stratégiques pertinents; des fonctionnaires locaux du gouvernement fédéral, dont le personnel de DRHC. En tout, 478 informateurs clés ont été interviewés. La grande majorité des entrevues ont été réalisées en personne, souvent sur place aux refuges ou à d'autres installations, ou dans les bureaux du gouvernement et des responsables de la planification communautaire. (Voir à l'annexe C les catégories d'informateurs qui ont été interviewés.)

- *Un examen des données sur le fonctionnement des projets* : des renseignements descriptifs sur le fonctionnement **des projets; les renseignements existants sur la demande et l'utilisation de services nouveaux ou améliorés.**

Analyse de l'apport différentiel du financement assuré dans le cadre du programme

Il y a bien des indications selon lesquelles, avant le lancement de l'INSA, des efforts étaient déjà consacrés au problème de l'itinérance dans un grand nombre des collectivités participantes. Aux fins de la présente évaluation, nous avons analysé l'apport différentiel des fonds provenant de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri afin de comprendre l'envergure de l'investissement du gouvernement fédéral par rapport aux investissements existants. Nous visions à déterminer si le programme venait compléter ce niveau d'activité antérieur ou s'il ne faisait que le remplacer au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'initiative fédérale.

L'analyse de la contribution réelle apportée par les fonds de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri et la détermination des éventuels effets de substitution qui se sont produits, aideront les gestionnaires à améliorer

la conception future des programmes et à veiller à ce que des mesures de protection contre la substitution de programmes soient prises.

L'analyse de l'apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC, de la composante des Autochtones et de celle des jeunes à l'échelle nationale, est basée sur des renseignements provenant de 15 des 20 collectivités où s'est déroulée une étude de cas aux fins de l'évaluation de l'IPAC. Ces renseignements proviennent de divers documents financiers et des entrevues menées auprès d'informateurs clés. Bien que les 15 collectivités ne soient pas nécessairement représentatives à tous les égards des 61 collectivités visées par l'IPAC, les résultats donnent une idée de l'apport différentiel probable du programme jusqu'à maintenant.

Seules les dépenses municipales et provinciales relatives à l'itinérance entrent dans le calcul puisque ce sont les chiffres les plus accessibles et les plus fiables dont nous disposons. Par conséquent, les investissements faits par le secteur privé ou le secteur du bénévolat sont exclus de cette analyse. L'analyse porte expressément sur les dépenses qui peuvent être caractérisées comme des *dépenses de programme, subventions ou contributions au titre de l'itinérance* (par opposition à des dépenses au titre du logement social ou de programmes permanents de services de santé et de services sociaux).

Le calcul consiste à faire la moyenne des niveaux d'investissement dans les collectivités au cours des deux exercices antérieurs au programme fédéral (c.-à-d. 1998-1999 et 1999-2000). Cette moyenne devient le niveau minimal auquel s'ajouteraient les fonds de l'IPAC au cours des trois exercices suivants. Ce niveau minimal est ensuite comparé aux niveaux moyens d'investissement réel pour chacun des trois exercices visés par l'IPAC (c.-à-d. 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003). Il s'agit alors de conclure si les fonds de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri ont complété ou bien remplacé les niveaux antérieurs d'investissement lié à l'itinérance[7].

1.2.2 Analyse des données du Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) sur les projets

Le SNSA a mis sur pied et tient à jour un ensemble de bases de données qui permettent d'assurer un suivi, entre autres choses, des projets financés et des dépenses engagées dans le cadre de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri. Les évaluateurs ont analysé ces données pour déterminer les types de projets qui étaient financés et la proportion des dépenses totales qui étaient affectées à différents types de projets. En outre, les évaluateurs se sont appuyés sur un examen des 60 plans communautaires pour créer une base de données distincte dans laquelle les plans et les collectivités mêmes étaient caractérisés en fonction de variables clés telles que l'essence des priorités, le nombre et la spécificité des priorités établies dans les plans, la taille des collectivités, de même que d'autres variables qui permettaient une analyse des liens entre les priorités communautaires et les dépenses mêmes.

---

[7] L'annexe E contient de plus amples renseignements sur les sources de données et la méthode servant au calcul de l'apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC.

1.2.3 Examen des plans communautaires

Les évaluateurs ont examiné les 60 plans communautaires pour en analyser le contenu, en dégager les caractéristiques et les tendances qui pourraient aider à comprendre les constatations issues de l'évaluation, ainsi que se préparer à réaliser les études de cas des collectivités.

1.2.4 Entrevues auprès d'informateurs clés du SNSA et d'autres ministères fédéraux

À divers stades de l'évaluation, des entrevues ont été réalisées avec des membres de la haute direction, des chefs de section et des employés du SNSA, ainsi qu'avec des gestionnaires et des membres du personnel de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et du Bureau du Conseil privé (BCP). Ces entrevues étaient axées sur la conception et le fonctionnement de l'INSA et les programmes qui la composent, la coordination de l'Initiative, les activités entreprises par le SNSA et par le personnel de DRHC dans les régions, ainsi que les évaluations faites par les répondants des progrès accomplis et des facteurs influant sur ces progrès. La plupart des gestionnaires du SNSA ont été interviewés à plusieurs reprises au cours de l'évaluation. En plus de ces entrevues structurées, les évaluateurs ont souvent rencontré des gestionnaires et des membres du personnel du SNSA pour discuter de questions particulières qui se posaient, pour présenter les constatations préliminaires à divers stades et en discuter, et pour prendre des dispositions afin de consulter les données du SNSA. Enfin, les évaluateurs ont participé aux réunions périodiques du Comité directeur de l'évaluation, qui étaient souvent l'occasion de discuter des questions d'évaluation et de questions opérationnelles ou stratégiques avec des participants clés.

1.2.5 Examen des travaux de recherche et des méthodes d'évaluation existantes

Les évaluateurs ont aussi examiné la faisabilité d'une évaluation future des incidences à long terme de l'IPAC. Il s'agissait à cette fin d'examiner les travaux de recherche existants sur la nature et l'étendue de l'itinérance, en mettant l'accent sur les méthodes possibles d'évaluation des incidences, et de déterminer les questions à prendre en considération et les éventuels obstacles à surmonter. De plus, des responsables régionaux et du SNSA ont été consultés à propos des incidences stratégiques d'éventuelles méthodes d'évaluation, et à propos des considérations pratiques liées à une évaluation des résultats.

1.2.6 *Note concernant la présentation des constatations issues des entrevues auprès des informateurs clés*

Sauf indication contraire, les constatations présentées dans ce rapport représentent les points de vue de la majorité des informateurs clés pertinents interviewés aux fins de l'évaluation, allant des fournisseurs de services communautaires aux représentants des administrations municipales et du gouvernement fédéral. La force des constatations basées sur les points de vue des informateurs clés tient à la convergence des opinions de ces diverses sources et au fait que les évaluateurs ont consulté un vaste échantillon des particuliers et des organismes qui œuvrent auprès des sans-abri.

1.3 Organisation du rapport

Le chapitre deux contient un bref aperçu de l'Initiative nationale pour les sans-abri et de ses diverses composantes. Le chapitre trois présente les constatations sur la conception et la coordination globale de l'INSA. On trouve aux chapitres quatre, cinq et six les constatations sur la conception et l'exécution de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri, respectivement, tandis qu'il est question au chapitre sept des constatations sur les progrès réalisés dans le cadre de la composante recherche. Le chapitre huit est consacré aux constatations sur les résultats à ce jour des composantes gérées par DRHC. Le chapitre neuf résume les principales constatations et conclusions issues de cette évaluation, tandis que le chapitre dix donne un aperçu de l'étude de faisabilité d'une évaluation future des incidences du programme.

2. Contexte et description du programme

Nous présentons dans ce chapitre un bref aperçu de l'Initiative nationale pour les sans-abri, dont sa raison d'être, ses objectifs, sa portée et ses composantes de programme.

2.1 L'Initiative nationale pour les sans-abri

Le 16 décembre 1999, le Cabinet a approuvé une initiative pilote triennale devant aider à réduire l'itinérance au Canada. Dans l'ensemble, le gouvernement du Canada investit 753 millions de dollars sur une période de trois ans pour aider à atténuer et à prévenir le problème des sans-abri au Canada. L'Initiative nationale pour les sans-abri s'articule autour des objectifs stratégiques que voici :

- Faciliter la tâche aux collectivités en coordonnant les efforts déployés par le gouvernement du Canada et en améliorant la diversité des outils et des ressources;
- Favoriser l'établissement de partenariats efficaces et des investissements qui aident à combler les besoins immédiats et multiples des sans-abri et à réduire l'itinérance au Canada;
- Mieux faire connaître et comprendre le problème de l'itinérance au Canada.

La réalisation de ces objectifs passe par sept composantes[8] gérées par divers ministères et sociétés d'État du gouvernement fédéral.

- L'**Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC)** est une nouvelle initiative qui relève du Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA), une unité qui a été créée expressément aux fins de l'INSA et dont les bureaux se trouvent à Développement des ressources humaines Canada.
- La composante des **Autochtones sans-abri** s'inscrit dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU), un programme existant qui est coordonné par le groupe des Affaires autochtones au Bureau du Conseil privé et qui est mis en œuvre par le SNSA.
- Les fonds destinés à des projets pour les jeunes sans-abri s'inscrivent dans la **Stratégie emploi jeunesse (SEJ)** gérée par DRHC.
- La Société canadienne d'hypothèques et de logement a reçu des fonds supplémentaires dans le cadre de programmes de rénovations existants pour les personnes à faible revenu, y compris les sans-abri ou les personnes à risque de le devenir : le **Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)** et le **Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH)**. Les programmes existants ont été revus et élargis en vue d'inclure une nouvelle composante PAREL pour la conversion et le PAMH a été élargi pour inclure les jeunes victimes de violence familiale.

---

[8] Le cadre d'évaluation de l'INSA contient une description plus détaillée des sept composantes de l'INSA et des modèles logiques élaborés pour l'INSA et l'IPAC.

- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est responsable de l'**Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri**, grâce à laquelle les collectivités peuvent utiliser des immeubles excédentaires fédéraux pour des projets en faveur des sans-abri.
- Enfin, le SNSA est chargé des **fonctions de recherche et de reddition de comptes** de l'INSA.

Bien que la plupart des composantes soient gérées en tant qu'initiatives distinctes, l'INSA devait aider le gouvernement fédéral à prendre des mesures coordonnées pour atténuer le problème de l'itinérance, en fonction d'objectifs communs et d'approches compatibles.

2.2 L'Initiative de partenariats en action communautaire

L'IPAC, la plus importante composante de l'INSA (305 millions de dollars), est fondée sur la prémisse selon laquelle les collectivités sont les mieux placées pour élaborer des stratégies efficaces de prévention et de réduction de l'itinérance à l'échelle locale. C'est pourquoi l'IPAC sert à aider les collectivités à acquérir la capacité, les ressources et les incitatifs nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies intégrées.

L'IPAC est orientée par les objectifs opérationnels suivants :

- alléger le fardeau imposé aux victimes de l'itinérance absolue, notamment en augmentant le nombre de lits dans les refuges (soit indirectement, en offrant des logements de rechange aux résidents à long terme, soit directement, en offrant plus d'espace dans les refuges);
- favoriser l'adoption d'une approche axée sur un « continuum de services » pour atténuer le problème de l'itinérance[9];
- renforcer la capacité des collectivités de répondre aux besoins des sans-abri et d'atténuer le problème de l'itinérance en comblant les besoins de ces personnes de manière holistique;
- favoriser l'élaboration de processus axés sur la collaboration et l'établissement de vastes partenariats entre tous les intervenants, notamment le secteur privé, le secteur du bénévolat, les syndicats et tous les ordres de gouvernement, de façon à s'attaquer au problème de l'itinérance au niveau communautaire;
- acquérir des connaissances et des compétences et réunir des données à propos des sans-abri et en faire part à toutes les parties visées et au grand public.

---

[9] Dans le contexte de l'INSA, un continuum de services s'entend d'une « conception holistique des moyens de répondre aux besoins des sans-abri dans le cadre d'un plan communautaire. Il englobe toutes les mesures de soutien et tous les services nécessaires pour aider un sans-abri ou une personne qui risque de le devenir à vivre autant que possible en autonomie » (glossaire des termes). Le continuum comprend les services de prévention de l'itinérance, les logements d'urgence, l'extension des services, les logements de transition et les services de soutien (comme le counselling en toxicomanie et la formation professionnelle).

En tout, 61 collectivités canadiennes ont reçu des fonds dans le cadre de l'IPAC. Quatre-vingt pour cent de ces fonds ont été attribués à 10 collectivités jugées, d'après les consultations tenues, être aux prises avec les pires problèmes d'itinérance absolue. Ce sont : Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Hamilton, Ottawa, Montréal, Québec et Halifax. Le reste des fonds (20 %) sont allés à 51 autres collectivités où il y avait un besoin démontrable de s'attaquer au problème des sans-abri.

Pour obtenir les fonds de l'IPAC qui leur avaient été attribués, les collectivités devaient élaborer un plan communautaire pour les sans-abri. Ce plan contenait un certain nombre d'éléments, dont les objectifs du plan et les priorités de financement compte tenu des lacunes en matière de services. Un plan communautaire a été présenté et approuvé pour les 61 collectivités déclarées admissibles au financement provenant de l'IPAC[10].

Pour la mise en œuvre de l'IPAC, les collectivités pouvaient choisir entre un modèle administratif de l'*entité* ou de la *responsabilité partagée*. Selon le ***modèle de l'entité communautaire***, un organisme constitué en personne morale reçoit un financement dans le cadre de l'IPAC, et il lui incombe de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du plan communautaire, et notamment de décider quels projets seront financés. Il appartient à l'entité communautaire de veiller à ce que le processus de planification communautaire soit inclusif et que les processus et les pratiques d'administration et de prise de décisions soient transparents. De plus, l'entité doit rendre compte des décisions en matière de financement. Selon le ***modèle de la responsabilité partagée***, le personnel de DRHC, en partenariat avec des groupes communautaires, coordonne l'élaboration d'un plan communautaire inclusif et, d'après les recommandations des groupes communautaires, il négocie les modalités de financement avec des promoteurs de projet. Suivant ce modèle, un conseil consultatif communautaire recommande l'acceptation des différents projets de l'IPAC, mais l'approbation finale revient au Ministre.

2.3 La composante des Autochtones sans-abri

Les Autochtones sont fortement surreprésentés dans la population des sans-abri à l'échelle du Canada. Certaines ressources de l'INSA (59 millions de dollars) ont été mises à la disposition des collectivités autochtones urbaines dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, y mécanisme fédéral existant où des ministères fédéraux agissent de concert par l'intermédiaire de conseils régionaux des hauts fonctionnaires fédéraux.

Le Secrétariat des affaires autochtones du Bureau du Conseil privé est le principal responsable de la coordination du financement des projets pour les Autochtones sans-abri. Toutefois, il a été décidé que la façon la plus efficace de canaliser les ressources vers les collectivités autochtones était d'utiliser les modalités d'application des actuelles Ententes de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA). Par conséquent, l'administration des fonds provenant de la SAMU a été confiée aux bureaux régionaux de DRHC, qui géraient les EDRHA. Contrairement aux fonds de l'IPAC, les

[10] À l'Île-du-Prince-Édouard, il a été décidé que Charlottetown et Summerside élaboreraient un plan conjoint pour les sans-abri. Par conséquent, seulement 60 plans communautaires ont été présentés et approuvés.

fonds de la composante des Autochtones sans-abri n'étaient pas uniquement destinés à des régions urbaines désignées.

Dans les collectivités désignées par l'IPAC, les projets pour les Autochtones sans-abri doivent faire partie du plan communautaire, mais les fonds demeurent distincts de ceux qui sont attribués à la collectivité dans le cadre de l'IPAC.

Le 5 avril 2001, le Conseil du Trésor a approuvé une modification des modalités d'application de l'IPAC de façon à permettre l'utilisation des fonds de la composante des Autochtones sans-abri pour des activités autres que celles qui sont axées sur le marché du travail. Cette modification découlait de la nécessité de donner aux collectivités autochtones plus de latitude pour affecter des fonds de la composante des Autochtones sans-abri à des projets de lutte contre l'itinérance.

2.4 Composante des jeunes sans-abri

Les jeunes représentent une part importante des sans-abri au Canada. Dans la plupart des villes étudiées, ils forment de 10 % à 30 % de la population des sans-abri. L'INSA prévoit l'affectation de 59 millions de dollars sur une période de trois ans à l'atténuation du problème de l'itinérance chez les jeunes. Cette composante est mise en œuvre dans le cadre de programmes existants de la Stratégie emploi jeunesse (SEJ) de DRHC.

L'objectif de la SEJ est d'aider les jeunes Canadiens à intégrer le marché du travail. Le personnel local et régional de DRHC qui assure le fonctionnement des programmes de la SEJ, dans le cadre de l'INSA, est en mesure de financer des projets comportant un volet d'emploi jeunesse, tout en étant considérés comme des projets qui contribuent à réduire l'itinérance ou les risques d'itinérance.

Le 5 avril 2001, le Conseil du Trésor a approuvé une modification des modalités d'application de l'IPAC de façon à permettre l'inclusion d'activités pour les jeunes qui ne sont pas liées au marché du travail. Il s'agit là d'un mécanisme de rechange pour l'affectation des fonds destinés à des projets pour les jeunes sans-abri dans le cadre de l'INSA.

3. Constatations issues de l'évaluation au sujet de la conception de l'INSA

L'INSA est une initiative fédérale multiministérielle qui comporte un ensemble d'objectifs à long terme communs et certains extrants et résultats à court terme convenus, mais qui n'a pas de fonction de gestion centrale. Les évaluateurs ont examiné si cette approche multiministérielle permettait aux gestionnaires d'assurer une mise en œuvre efficace de l'Initiative et aidait le gouvernement fédéral à prendre des mesures coordonnées aux niveaux national et local pour atténuer le problème de l'itinérance.

Pour ce faire, les évaluateurs ont interviewé des cadres supérieurs du SNSA et des gestionnaires chargés d'assurer la liaison interministérielle aux fins de l'élaboration de politiques et de l'établissement de partenariats. En outre, ils ont assisté à des réunions d'évaluation interministérielles, où ils ont pris part à des discussions avec des représentants du SNSA, de la SCHL et de TPSGC sur la façon dont le financement de projets pour les sans-abri était intégré à leurs programmes existants. Ils ont examiné des documents de la SCHL et de TPSGC qui décrivaient leurs activités d'aide aux sans-abri. Enfin, dans le cadre des études de cas des collectivités, ils ont interrogé des facilitateurs de DRHC, des responsables de la planification communautaire et des représentants de l'administration provinciale et de la municipalité sur la nature de la présence fédérale dans les collectivités relativement à la question de l'itinérance.

Coordination des programmes relevant de DRHC

Il est ressorti de l'évaluation que les composantes de l'INSA qui relevaient de DRHC étaient coordonnées. Des facilitateurs communautaires œuvrant dans les régions étaient responsables de l'IPAC, de la composante des jeunes et de celle des Autochtones dans leur ensemble. On considérait que les agents affectés à ces trois composantes collaboraient de façon très étroite dans la grande majorité des collectivités : ils assistaient aux mêmes réunions périodiques du personnel, ils assistaient conjointement aux séances de planification communautaire et ils suivaient dans une large mesure les mêmes procédures d'administration des projets. Quant à eux, les gestionnaires responsables de la composante des jeunes (à DRHC) et de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (au Bureau du Conseil privé) assistaient à des réunions périodiques, dont des réunions du comité directeur de l'évaluation aux fins de la coordination des trois composantes. De plus, au SNSA, les données sur les dépenses de projet des trois composantes étaient tenues et contrôlées conjointement dans des bases de données communes, et l'on produisait couramment des rapports financiers et d'autres rapports de gestion concernant les trois composantes. Grâce à ces pratiques, les gestionnaires du programme ont pu établir la nécessité de modifier les modalités d'application de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri lors de la deuxième année, afin de permettre l'utilisation des lignes directrices de financement de l'IPAC.

Coordination entre l'ensemble des composantes de l'INSA

Il y a également eu des efforts pour coordonner les composantes « non DRHC » de l'INSA avec l'IPAC, la composante des Autochtones sans-abri et celle des jeunes sans-abri, par la tenue de réunions au niveau de la direction et du personnel. Ces réunions avaient surtout pour objet d'établir des façons communes d'évaluer les diverses composantes de l'Initiative et de rendre compte autrement des réalisations. Dans le cas de l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri à TPSGC, il y a eu une coordination active et soutenue entre le SNSA et les gestionnaires et le personnel du programme à TPSGC et à la SCHL pour la mise sur pied de trois projets particuliers de transfert de biens immobiliers et des discussions préliminaires sur d'autres éventuels projets de transfert de biens immobiliers. Il s'agissait en ce sens d'une coordination propre à des projets, plutôt que d'une coordination stratégique des deux composantes au niveau de la haute direction.

On a signalé que des agents locaux ou régionaux de la SCHL, dans huit localités différentes, collaborent activement avec des comités directeurs en leur donnant des conseils et en leur fournissant certains services en matière d'ingénierie, de gestion immobilière et d'autres aspects de l'habitation. Dans les entrevues avec des personnes renseignées, on a pu constater qu'une telle collaboration existe largement en raison de relations de travail préexistantes (p. ex., entre les agents des programmes municipaux ou les chefs de file dans la collectivité et les agents locaux de la SCHL ou leurs contreparties provinciales ou territoriales) ou de l'initiative de ces mêmes personnes au moment où l'INSA a démarré. À la suite des entrevues en profondeur avec des fonctionnaires locaux de DRHC et des chefs de file en planification communautaire, on a pu établir clairement qu'aucune coordination systématique axée sur la gestion a eu lieu à l'échelon local. On a signalé que l'INSA est considérée largement comme une initiative de DRHC, avec des fonds et d'autres mesures de soutien provenant d'autres ministères ou organismes fédéraux pour chacun des projets.

À l'échelle nationale, les évaluateurs n'ont trouvé aucune indication qu'il y ait eu des ententes, des politiques ou des plans interministériels qui auraient pu constituer un mécanisme de collaboration. De plus, il n'y a pas eu de réunion périodique à l'échelon supérieur au niveau fédéral pour coordonner le travail des ministères relativement à l'INSA.

Coordination avec d'autres ministères fédéraux

Dans le cadre de cet examen de la coordination fédérale, les évaluateurs ont également constaté une intégration très limitée des autres ministères et organismes fédéraux (non associés à l'INSA) à l'Initiative pour les sans-abri jusqu'à maintenant au niveau communautaire. Sauf pour ce qui est des représentants des ministères de l'INSA, la présence fédérale a été presque inexistante aux réunions de planification communautaire ou aux autres réunions liées à l'itinérance. Dans deux collectivités à l'étude, DRHC a convoqué des réunions précisément pour encourager la participation d'autres ministères fédéraux à l'Initiative pour les sans-abri, mais il n'y a pas eu d'intervention soutenue de leur part dans l'un ou l'autre des cas.

L'évaluation ne comportait pas d'entrevues avec des responsables fédéraux autres que ceux de DRHC à moins qu'ils n'aient participé à la planification communautaire (comme c'était le cas de plusieurs représentants de la SCHL). Par conséquent, les constatations issues de l'évaluation à cet égard se limitent aux indications du manque de participation à la planification communautaire (mécanisme central par lequel le gouvernement fédéral participe à l'Initiative) et aux mentions de la participation des gestionnaires locaux de DRHC. Ces répondants ont tous indiqué que les gestionnaires et les employés fédéraux au niveau communautaire qui ne voient pas de lien direct entre leurs programmes et les questions de l'itinérance sont peu disposés à consacrer du temps à des réunions ou à des exercices de planification axés sur le problème des sans-abri parce qu'ils considèrent que ces activités sont en marge de leurs fonctions de base. Comme ils ne sont pas chargés par leurs cadres supérieurs de participer à l'Initiative pour les sans-abri, ils n'ont pas de comptes à rendre à cet égard et ils ne sont pas récompensés pour des efforts en ce sens. On a aussi mentionné ce facteur pour expliquer leur manque de participation.

Conclusion

L'analyse de la participation déclarée à l'échelon de la collectivité et selon les entrevues auprès des informateurs-clés, indique que l'objectif d'assurer une coordination officielle nationale et locale entre les partenaires de l'INSA ne s'est pas concrétisé. Selon les entrevues auprès des informateurs-clés, cette situation pourrait découler en partie du manque de clarté dans le mandat de la ministre du Travail à titre de coordonnatrice fédérale pour les sans-abri. Malgré son titre, la ministre n'avait pas le pouvoir d'établir des stratégies de gestion interministérielles. Par conséquent, il n'y avait pas de mécanisme officiel par lequel encourager un plus vaste engagement envers l'Initiative pour les sans-abri parmi les ministères et les organismes fédéraux (qu'ils aient reçu ou non des fonds de l'INSA).

Même s'il y a eu une collaboration interministérielle en certains lieux à l'échelon local, cette collaboration n'a pas découlé d'une approche concertée à l'échelon national. Des informateurs-clés ont indiqué qu'une meilleure collaboration aurait pu donner lieu à d'autres partenariats et à d'autres projets éventuels, et qu'une telle collaboration aurait pu renforcer la perception dans la collectivité de l'engagement fédéral dans ce domaine. Toutefois, les évaluateurs n'ont pas tenté de déterminer les répercussions concrètes de l'absence de coordination.

4. Le modèle et la mise en œuvre de l'IPAC

L'IPAC est fondée sur la prémisse selon laquelle les collectivités sont les mieux placées pour établir les priorités et pour planifier et élaborer des solutions locales à leurs situations particulières. Le contrôle qu'exerce la collectivité sur la planification et l'affectation des fonds est une caractéristique conceptuelle importante du programme.

En examinant les questions de conception et de mise en œuvre, les évaluateurs ont surtout cherché à déterminer si les principales caractéristiques conceptuelles du modèle de l'IPAC ont permis d'établir un juste équilibre entre la souplesse dont bénéficient les collectivités et la nécessité de rendre compte de l'utilisation des fonds fédéraux. L'évaluation a également porté sur les questions relatives à la mise en œuvre efficace de cette composante de l'INSA. Nous présentons ici les constatations issues de l'évaluation en ce qui a trait aux modalités d'application de l'IPAC, aux modèles de l'entité et de la responsabilité partagée, à la planification et à la prise de décisions communautaires, de même qu'au soutien assuré par DRHC dans la collectivité.

4.1 Modalités d'application de l'IPAC

Les modalités d'application de l'IPAC prévoient des paramètres très généraux régissant l'utilisation des fonds. Les fonds fédéraux peuvent servir à n'importe quelle fin déterminée par la collectivité, dans la mesure où les conditions suivantes sont respectées :

- les fonds doivent être affectés à des projets dont le lien avec les sans-abri est démontrable;
- les fonds ne doivent pas être consacrés à des projets axés sur la prestation de service de logement, de services de santé ou d'autres services de base qui relèvent habituellement de la responsabilité du gouvernement provincial;
- les investissements doivent être rattachés aux priorités d'un plan communautaire pour les sans-abri.

Souplesse

Le point de vue exprimé par les répondants des collectivités était que les modalités d'application de l'IPAC étaient suffisamment souples et permettaient aux collectivités de financer des projets (ou des aspects de projets) qui n'avaient pu faire l'objet d'un financement d'autres sources[11]. Dans certaines collectivités, cela signifiait qu'il y avait maintenant des fonds pour des projets d'immobilisations. Ailleurs, cela signifiait qu'on disposait maintenant de fonds de démarrage pour des programmes ou des services. Dans une majorité des collectivités, la description spontanée la plus souvent donnée du financement provenant de l'IPAC, c'est qu'il s'agissait du morceau manquant du casse-tête du

[11] Malgré ce vaste appui à l'égard des modalités d'application de l'IPAC, la vaste majorité des répondants ont signalé qu'elles ne permettaient pas d'affecter des fonds à la fourniture de logements à prix abordable.

financement de nombreux projets qui étaient prévus, mais que le financement existant ne permettait pas de réaliser.

Reddition de comptes

Un certain nombre de mesures de protection garantissait que les fonds fédéraux seraient utilisés à l'appui des objectifs de l'IPAC. Ces objectifs sont de nature générale et se rapportent plus au renforcement de la capacité, à la sensibilisation et à la compréhension du problème des sans-abri dans les collectivités, et aux types d'interventions requis, qu'à des objectifs de projets particuliers. Bien que les modalités d'application de l'IPAC excluaient certains types d'activités, les objectifs ont été définis de façon générale compte tenu du fait que, dans 61 collectivités diverses, il y aurait bien des façons différentes de s'attaquer au problème des sans-abri. La probabilité que des projets ne soient pas conformes aux objectifs du programme s'en trouvait réduite.

D'autres mesures de protection sont de nature plus administrative. Par exemple, les bureaux locaux de DRHC ou les entités communautaires chargées par contrat d'administrer les fonds provenant de l'IPAC devaient vérifier les accords de contribution aux projets pour veiller à ce qu'ils respectent les modalités d'application. Dans le cas des collectivités où DRHC est l'administrateur des fonds, tous les accords de projet ont également été examinés par DRHC et approuvés par la Ministre. Les accords ont fait l'objet d'un contrôle courant, et les bénéficiaires des fonds devaient fournir des états financiers périodiques et rendre compte des résultats du projet. En outre, les collectivités dans leur ensemble (par l'intermédiaire de l'entité ou d'un groupe de planification central) devaient faire rapport au gouvernement fédéral des progrès accomplis en fonction des objectifs énoncés dans les plans communautaires.

Par conséquent, les modalités d'application de l'IPAC, aussi générales et souples fussent-elles, étaient quand même suffisamment ciblées pour que les dépenses ne dépassent pas le cadre des objectifs de l'IPAC. En effet, l'analyse des données relatives aux projets a permis de démontrer que les dépenses de projet engagées dans le cadre de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri ont été conformes aux objectifs fédéraux (voir la section 4.3.2).

4.2 Les modèles de l'entité et de la responsabilité partagée

L'INSA permettait aux collectivités de choisir entre un modèle de l'entité (où il incombe à la municipalité ou à une entité communautaire désignée d'administrer les fonds de l'IPAC) et un modèle de la responsabilité partagée (où les fonds de l'IPAC sont administrés par DRHC). Les évaluateurs ont examiné le taux d'adoption des deux approches et la mesure dans laquelle la souplesse quant au choix des approches a permis aux collectivités de faire des progrès, tout en assurant l'atteinte des objectifs fédéraux.

Le tableau ci-dessous illustre la façon dont les 61 collectivités étaient réparties, entre les grandes collectivités (bénéficiaires de 80 % des fonds) et les petites collectivités (bénéficiaires de 20 % des fonds). Il démontre que les grandes et les petites collectivités

étaient réparties parmi les trois modèles possibles, que le modèle de la responsabilité partagée était prédominant et que celui de l'entité communautaire était le moins fréquent.

Tableau 1
Répartition entre les modèles administratifs

Type de collectivité	Entité municipale	Entité communautaire	Responsabilité partagée	Total
Grande – 80 %	3	2	5	10
Petite – 20 %	11	5	34	50
Total	14	7	39	60[12]

Facteurs motivant le choix d'un modèle d'exécution

Le choix d'un modèle d'exécution est surtout régi par l'étendue de la planification communautaire préalable à l'IPAC et l'étendue de l'engagement municipal vis-à-vis de la question des sans-abri.

Dans le cas où une administration municipale avait établi une stratégie et une structure et s'était engagée à consacrer des ressources à l'atténuation du problème de l'itinérance, la participation du gouvernement fédéral selon le modèle de la responsabilité partagée était jugée inutile. Parmi les 20 collectivités observées aux fins de l'évaluation, trois avaient une stratégie communautaire bien établie vis-à-vis des sans-abri avant l'IPAC, et elles ont toutes les trois choisi le modèle de l'entité municipale. Onze autres collectivités qui étaient moins avancées dans leur démarche ont choisi le modèle de l'entité municipale parce qu'elles jugeaient leur administration municipale suffisamment capable de diriger et d'administrer le processus de l'IPAC.

Dans des villes comme Red Deer, en Alberta, l'administration municipale avait un comité du logement qui assurait un certain financement des services relatifs à l'itinérance, sans qu'il y ait de programme particulier pour les sans-abri. Toutefois, en raison de l'expérience du comité en matière de logement et de la relation de travail étroite qu'il entretenait avec les fournisseurs de services, la municipalité était considérée comme l'entité appropriée pour administrer l'IPAC.

Dans sept des 61 collectivités visées par l'IPAC, une entité communautaire indépendante de l'administration municipale a été établie[13]. Rien n'indique qu'il existe de grandes similitudes entre les collectivités qui ont adopté le modèle de l'entité communautaire : elles comprennent de grands centres comme Edmonton et Calgary, de petites collectivités situées à proximité de grandes villes, comme Barrie, en Ontario, et des collectivités situées dans des milieux essentiellement ruraux comme Charlottetown et Summerside, à l'Î.-P.-É.

[12] Comprend le plan communautaire combiné de Charlottetown et de Summerside.

[13] L'une d'entre elles utilise une combinaison des modèles de l'entité communautaire et de la responsabilité partagée, en ce sens que DRHC conserve la responsabilité administrative à l'égard de certains types de projets qui ne cadrent pas avec le mandat de l'entité.

La majorité des collectivités ne s'étaient pas attaquées à l'itinérance de manière coordonnée, ni en avaient-elles fait une priorité municipale. Habituellement, la plupart des membres de ces collectivités jugeaient qu'il n'était pas possible d'établir une entité chargée de gérer et d'administrer l'IPAC. À cet égard, les informateurs clés interviewés dans ces collectivités ont mentionné une ou plus d'une des raisons suivantes :

- les collectivités ont rapidement reconnu la lourde charge de travail associée à l'Initiative et elles ont déterminé qu'elles n'avaient pas la capacité et les ressources locales requises;
- on craignait un éventuel conflit d'intérêts de la part de l'organisme jouant le rôle de l'entité (étant donné les rôles passés de l'organisme au sein de la collectivité et étant donné qu'il pourrait déjà avoir des affiliations à certains fournisseurs de services ou entretenir des relations avec eux);
- les groupes communautaires ont été incapables de désigner une entité qui pouvait être considérée comme suffisamment neutre et indépendante;
- aucun organisme n'était disposé à assumer une tâche aussi délicate ou à se priver de l'accès aux fonds provenant de l'IPAC.

À Fredericton, au Nouveau-Brunswick, l'administration municipale n'était pas intervenue dans le dossier de l'itinérance avant l'INSA, et les services d'urgence et d'autres services étaient limités. Les fournisseurs de services voulaient tous avoir l'occasion de mettre sur pied des projets dans leur secteur de compétence respectif, et il y avait des préoccupations relatives aux conflits d'intérêts et à la forte charge de travail associée au rôle de l'entité. Un modèle de la responsabilité partagée a été adopté.

Rôle que joue le modèle d'exécution dans l'atteinte des objectifs du programme

L'IPAC permettait aux collectivités de choisir le modèle d'exécution qui cadrait le mieux avec leur contexte et leur capacité. Ce choix se serait révélé être une caractéristique conceptuelle positive puisqu'il donnait aux collectivités la latitude d'exécuter l'Initiative selon leurs circonstances. Toutefois, l'évaluation n'a pas permis de démontrer qu'un modèle en particulier favorisait plus que l'autre l'atteinte des objectifs communautaires et fédéraux. D'après l'analyse des descriptions détaillées de l'action communautaire relative à l'itinérance préalable à l'IPAC et pendant l'IPAC, corroborées dans chaque cas par des entrevues approfondies menées auprès de nombreux participants, ce sont plutôt les facteurs suivants qui semblent avoir déterminé les progrès accomplis :

- les genres de relations qui existaient entre les fournisseurs de services avant l'IPAC;
- le rôle des trois ordres de gouvernement et les relations entre leurs représentants au sein de la collectivité;

- l'étendue de l'intervention gouvernementale directe dans la planification sociale et la prestation des services;
- les genres de structures de planification et de prise de décisions élaborées aux fins de l'IPAC;
- la présence de personnes dynamiques pouvant aider à diriger le processus.

4.3 Planification et prise de décisions communautaires

L'un des buts de l'IPAC était de favoriser la planification de l'affectation des ressources d'après des renseignements fiables et un vaste consensus de la collectivité à propos des priorités. Pour obtenir les fonds de l'IPAC qui leur avaient été attribués, les collectivités devaient élaborer un plan communautaire pour les sans-abri. Le SNSA a formulé les lignes directrices de la planification communautaire de façon que les collectivités aient une marge de manœuvre suffisante pour planifier leur stratégie en matière d'itinérance et financer des projets selon leurs propres priorités, tout en veillant à ce que les ressources soient affectées conformément aux objectifs de l'IPAC.

4.3.1 Planification communautaire

Les évaluateurs ont examiné des questions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communautaires. D'une part, ils ont évalué la qualité et l'utilité des plans relativement à la communication des priorités et des objectifs clairement définis à l'appui des décisions concernant l'affectation des fonds. D'autre part, ils ont examiné les processus de sélection des projets et la façon dont les dépenses ont été engagées relativement aux priorités.

Le processus de planification

Un plan communautaire a été élaboré et approuvé dans l'ensemble des collectivités visées par l'IPAC. En général, il s'est écoulé au moins six mois entre la première réunion communautaire et l'établissement et la présentation du plan communautaire. Dans toutes les collectivités à l'étude aux fins de l'évaluation, les participants ont décrit le processus de planification comme très long et stressant, pour les raisons suivantes :

- la complexité du problème de l'itinérance;
- l'étendue de la participation au processus de planification[14];
- la quantité de travail à faire pour recueillir et rassembler des renseignements sur les actifs et les lacunes;
- la nécessité de tenir des consultations sur les approches possibles;

[14] Dans les grandes collectivités, en général pas moins d'une cinquantaine d'organismes ont participé au départ, et de 20 à 30 ont joué un rôle très actif tout au long du processus. Dans les petites collectivités, il était fréquent que 25 organismes ou plus assistent aux réunions de planification initiales et que de 10 à 15 organismes demeurent très actifs tout au cours du processus de planification.

- la nécessité d'en arriver à une entente à l'échelle de la collectivité sur les priorités à adopter.

Les exigences inhérentes au processus de planification et la quantité de travail bénévole que devaient accomplir les participants en sus de leurs responsabilités quotidiennes, n'ont pas été prévues lors de la conception initiale du programme. Alors que les fonds ont été répartis de façon égale au cours des trois années de l'IPAC, il ne restait que deux ou trois mois dans la première année au moment où le plan communautaire de la plupart des collectivités a été approuvé. Les facteurs qui précèdent, alliés à la brièveté globale de l'Initiative triennale, ont exercé beaucoup de pression sur les collectivités tandis qu'elles s'efforçaient d'élaborer leur plan et d'attribuer les fonds.

Qualité des plans communautaires

En ce qui concerne de la qualité des plans communautaires, l'évaluation a fait ressortir des différences quant à leur degré de détail et à la mesure dans laquelle ils ont fourni une orientation claire en ce qui a trait à la prise de décisions. Dans 6 des 20 collectivités examinées aux fins de l'évaluation, les informateurs clés s'entendaient tout à fait pour dire que le plan communautaire énonçait très clairement les orientations que la collectivité devait suivre et l'ensemble des priorités en matière d'affectation des ressources. Dans les 14 autres collectivités, les informateurs considéraient que le plan décrivait de façon exhaustive les actifs, les lacunes et les besoins de la collectivité, mais qu'il n'était pas aussi limpide au sujet des priorités et de l'attribution des ressources.

Les évaluateurs ont examiné le volet de l'établissement des priorités des 60 plans communautaires en fonction de trois critères :

1. si les priorités étaient de nature générale ou précise;
2. combien il y avait de priorités;
3. si les priorités étaient classées dans un ordre quelconque.

Les plans qui comportaient des priorités de nature précise[15], qui faisaient état d'un faible nombre de priorités et/ou dont les priorités étaient classées par ordre d'importance étaient jugés de grande qualité par les évaluateurs.

L'évaluation a révélé que, dans 10 des 61 collectivités, le plan renfermait un ensemble de tout au plus 10 priorités précises classées par ordre d'importance. Les 50 autres plans communautaires[16] ne répondaient pas à au moins un des critères, et 18 d'entre eux contenaient des priorités qui étaient de nature générale et qui n'étaient pas classées par ordre d'importance. Ces chiffres laissent entendre que, alors que la majorité des plans constituaient un pas important dans l'acquisition de la capacité voulue pour s'attaquer à

[15] Un exemple de priorité précise pourrait être une « nouvelle installation et du personnel permettant d'offrir des logements temporaires et des services de counselling aux sans-abri aux prises avec des problèmes de dépendance ». Une priorité générale pourrait être de « s'attaquer au problème de la toxicomanie chez les sans-abri ».

[16] Comprend le plan communautaire combiné de Charlottetown et de Summerside.

l'itinérance de manière planifiée, la plupart d'entre eux ne fournissaient pas en soi une orientation détaillée relative à l'affectation des ressources disponibles.

Facteurs contribuant à la qualité variable des plans communautaires

Plusieurs facteurs au niveau communautaire ont fait en sorte que la qualité des plans communautaires varie :

- *L'existence de renseignements sur les actifs et les lacunes au sein de la collectivité, et la capacité qu'elle a de recueillir et d'analyser ces renseignements :* environ la moitié des collectivités (surtout les grandes) avaient déjà fait des recherches de base sur les actifs et les lacunes avant l'IPAC, et un certain nombre d'autres ont été en mesure de le faire au début du processus de planification de l'IPAC. Une évaluation approfondie des besoins, l'établissement des priorités et un plan de mise en œuvre dépendent tous de l'existence de renseignements fiables sur les actifs et les lacunes.

- *La mesure dans laquelle tous les intervenants étaient activement représentés au sein du comité directeur :* dans chaque collectivité, les comités directeurs étaient jugés très représentatifs quoique, dans un nombre restreint de collectivités, la participation de la province et de la municipalité et/ou des Autochtones ait été limitée.

- *L'étendue de la planification préalable à l'IPAC :* à cause des pressions exercées pour que les collectivités terminent le processus de planification communautaire et entreprennent d'utiliser les fonds offerts dans le cadre de l'IPAC, les collectivités qui avaient déjà une longueur d'avance étaient plus susceptibles d'avoir des renseignements de qualité sur lesquels baser le plan communautaire. À Toronto et à Ottawa, il existait déjà des plans communautaires détaillés avant l'INSA et, même s'il fallait les adapter en fonction des modalités d'application de l'IPAC, ils constituaient un point de départ solide. Parmi les neuf collectivités à l'étude où une certaine planification avait eu lieu avant l'INSA, quatre ont produit un plan de qualité supérieure pour ce qui est de donner une orientation relative à l'affectation des ressources. Sur les neuf collectivités ayant fait peu de planification avant l'INSA, seulement une a produit un plan de cette qualité dans le délai imparti.

Au chapitre 8, nous décrivons de façon plus détaillée l'ensemble des avantages associés au processus de planification communautaire. D'après l'information présentée dans cette section-ci, il est possible de conclure que le processus de planification a encouragé l'établissement systématique des questions relatives à l'itinérance. Il a aussi permis d'évaluer les actifs et les lacunes au chapitre des services et de mettre en branle le processus d'établissement des priorités. Dans les collectivités, ce processus a servi de base à l'affectation des fonds provenant de l'IPAC et d'autres ressources liées à l'itinérance. Même si cette base demeure limitée dans nombre de collectivités, elle est plus solide qu'elle ne l'était avant la mise en œuvre de l'INSA. En outre, l'analyse de la qualité des plans démontre qu'environ la moitié des 20 collectivités à l'étude ont besoin de plus de temps, d'orientation et, dans certains cas, d'aide pour améliorer le processus de planification.

4.3.2 Décisions de financement

Les données sur les priorités et les dépenses des 61 collectivités indiquent que les dépenses sont, dans une large mesure, conformes aux principales priorités. Tout particulièrement au chapitre des dépenses en immobilisations pour des refuges et des logements supervisés et de transition, l'affectation des fonds cadre avec les priorités établies. À des niveaux moins concrets, notamment en ce qui a trait au renforcement de la capacité et à la sensibilisation publique, les dépenses sont inférieures à ce que pouvait laisser prévoir la fréquence à laquelle ces priorités sont mentionnées dans les plans communautaires. De même, les services de santé et d'éducation et de formation semblent avoir reçu un financement inférieur à ce que les priorités indiquent. L'inverse s'est produit du côté des banques d'alimentation et des soupes populaires, de même que des services d'information et d'orientation — chacun de ces services a bénéficié d'un financement important, alors qu'aucun d'entre eux n'a fréquemment été déclaré prioritaire (voir le tableau 2 ci-dessous).[17]

Tableau 2
Secteurs cibles prioritaires des projets de l'INSA, et dépenses de projet

Secteurs cibles	Proportion des collectivités qui ont le secteur cible comme priorité	Proportion des collectivités ayant au moins un projet dans le secteur cible	Proportion des collectivités ayant trois projets ou plus dans le secteur cible	Pourcentage des dépenses totales engagées	Pourcentage du nombre total de projets
Refuges	63 %	73 %	40 %	21 %	8 %
Log. supervisés	38 %	33 %	12 %	11 %	2 %
Log. de trans.	62 %	62 %	28 %	21 %	7 %
Centres de jour	18 %	42 %	12	3 %	4 %
Banques d'alimentation/ soupes populaires	5 %	33 %	7 %	3 %	2 %
Vêtements/ meubles	40 %	7 %	2 %	1 %	0 %
Soutien au logement	40 %	68 %	35 %	5 %	9 %
Soutien matériel	30 %	67 %	28 %	3 %	7 %
Info/aiguillage	15 %	73 %	40 %	5 %	11 %
Soutien psychosocial	30 %	57 %	33 %	5 %	9 %
Santé	35 %	48 %	15 %	2 %	5 %
Études/ formation	43 %	63 %	40 %	5 %	9 %
Renf. de la capacité	72 %	55 %	32 %	7 %	8 %
Sensibilisation publique	42 %	38 %	15 %	2 %	3 %
Autre	s.o.	s.o.	s.o.	6 %	16 %
Total	s.o.	s.o.	s.o.	100 %	100 %

[17] Certains plans communautaires comprenaient des priorités qui ne correspondaient pas aux conditions de l'IPAC. L'analyse menée dans le cadre de la présente évaluation ne portait que sur les priorités et les dépenses qui correspondaient aux conditions de l'IPAC.

Le processus d'affectation des fonds à l'échelle communautaire

Les évaluateurs ont constaté que, tout au long du processus de planification communautaire, les collectivités ont établi des priorités liées à une foule de types de dépenses et elles avaient donc des plans qui portaient sur presque tout le continuum de services. En même temps, on observe des écarts entre les priorités communautaires et les structures d'affectation des fonds, ce qu'on peut surtout expliquer, d'une part, par le processus d'affectation des fonds à l'échelle communautaire et, d'autre part, par le financement des projets visant à combler les besoins urgents.

Processus d'affectation des fonds à l'échelle communautaire

La méthode prédominante de sélection des projets est un processus structuré de demande de propositions, menant à la sélection des propositions qui sont jugées les meilleures, compte tenu des priorités de la collectivité. L'évaluation a révélé que, dans la plupart des collectivités, il en a découlé un processus plutôt réactif où le financement dépend des propositions présentées.

Par contraste, cinq collectivités ont embauché des agents de développement communautaire ou intégré une fonction active d'élaboration de projets à leurs procédures de financement pour tâcher de veiller à ce que les projets les plus prioritaires soient réalisés. À Winnipeg, par exemple, les demandeurs de fonds travaillent en étroite collaboration avec les agents d'élaboration de projets de DRHC pour veiller à ce que leurs idées de projet soient conformes aux modalités d'application de l'IPAC et pour être mis en rapport avec d'autres groupes accomplissant un travail semblable. Le personnel travaillant auprès des sans-abri a activement recherché des propositions liées aux secteurs prioritaires.

Les membres des différentes collectivités reconnaissent généralement qu'il est souhaitable d'avoir une fonction de développement communautaire qui appuie l'élaboration de projets particuliers et qui favorise la collaboration. En même temps, les informateurs clés ont mentionné que la plupart des collectivités n'ont pas les ressources voulues et étaient peu disposées à utiliser les fonds provenant de l'IPAC à des fins autres que des services directs pour les sans-abri. Par conséquent, les propositions de projet ne tenaient pas nécessairement compte de tous les secteurs prioritaires indiqués dans les plans communautaires, ce qui aide à expliquer les écarts observés entre les priorités et les attributions de fonds.

Financement des projets visant à combler les besoins urgents

Une comparaison des priorités communautaires et de l'affectation des fonds démontre que les dépenses consacrées aux services d'urgence étaient anormalement élevées par rapport à leur classement dans les listes des priorités communautaires. Par exemple, les banques d'alimentation et les soupes populaires étaient absentes des listes des priorités de 57 des 60 plans communautaires. Néanmoins, 20 des collectivités visées ont financé au moins un projet dans cette catégorie. Cela s'expliquerait partiellement par le processus de financement des besoins urgents établi au départ de l'Initiative et partiellement par le stade peu avancé de la planification dans la plupart des collectivités.

Selon les modalités d'application de l'IPAC, les collectivités pouvaient, au cours du premier hiver de l'Initiative, utiliser une partie limitée des fonds hors du cadre d'un plan communautaire afin de pouvoir combler des besoins urgents pendant la saison froide. Le temps que les priorités fussent établies, énonçant les besoins à long terme de la collectivité, une part importante du financement avait déjà été consacré à des projets visant à combler les besoins urgents. Il en a résulté des écarts entre les priorités communautaires et les attributions de fonds dans ces collectivités.

De plus, la majorité des collectivités, en particulier les petites, commençaient à peine à s'attaquer au problème des sans-abri de manière planifiée. Par conséquent, on tendait à financer au départ des installations et des services d'urgence de base tels que des banques d'alimentation et des soupes populaires. Les projets visant à combler les besoins urgents (comme les soupes populaires) étaient relativement faciles à mettre en œuvre une fois que les fonds avaient été attribués, comparativement aux services destinés à répondre à des besoins à long terme (comme les services d'emploi ou de santé mentale). À mesure que le processus de planification évoluait, les collectivités accordaient une plus grande attention aux besoins à long terme des sans-abri. Cependant, une bonne partie des fonds avait alors déjà été attribuée à des projets visant à combler les besoins urgents.

Les incidences du processus de financement des besoins urgents sur la planification communautaire

Les projets visant à combler les besoins urgents étaient souvent financés directement par le bureau local de DRHC en consultation avec certains dirigeants communautaires, mais habituellement sans qu'il y ait eu une vaste consultation communautaire. Par conséquent, un certain nombre de ces projets étaient mal vus par quelques participants communautaires interviewés et, dans deux cas en particulier, ils ont causé des dissensions initiales chez les participants de la collectivité. Le problème n'était jamais que ces projets représentaient en soi une piètre utilisation des ressources. En effet, l'accent mis au départ sur les besoins urgents et le traitement accéléré des projets visant à combler ces besoins ont eu l'effet souhaité qui était de diriger rapidement les ressources de l'IPAC vers des projets absolument nécessaires, en particulier des refuges d'urgence et d'autres services jugés les plus névralgiques. Toutefois, dans trois collectivités, on déplorait le fait que certains choix importants en matière d'affectation des fonds ont eu lieu avant que le plan communautaire ne soit terminé. Dans ces collectivités, les fournisseurs de services (et, dans un cas en particulier, les responsables mêmes de la planification communautaire) ont indiqué que le recours à la planification communautaire aurait peut-être permis de faire de meilleurs choix ou de financer des projets plus peaufinés. Pour cette raison, ces personnes considéraient que le processus de financement des besoins urgents contournait le pouvoir communautaire.

Le problème posé par le fait que des décisions de financement des besoins urgents ont été prises avant la planification communautaire a été exacerbé dans une collectivité en particulier par des malentendus concernant la façon dont les fonds provenant de l'IPAC pouvaient être utilisés, ou la question de savoir si les fonds de la première année pouvaient être reportés à la deuxième année. Dans ce cas, on a fait des choix rapidement pour éviter de perdre les fonds inutilisés (et non parce qu'il était convenu qu'un besoin

urgent devait être comblé). On a compris par la suite que les fonds pouvaient être reportés à la deuxième année. Selon les fournisseurs de services interviewés aux fins de l'évaluation, cette situation a engendré d'importantes tensions qui ont nui, pendant un certain temps, à une approche communautaire concertée vis-à-vis du problème des sans-abri.

Comme c'était le cas des projets ordinaires, il semble que la question de la capacité ait influé sur la détermination des projets visant à combler les besoins urgents qui seraient approuvés. Dans bien des collectivités, y compris les collectivités bénéficiaires de 80 % des fonds, le financement des besoins urgents tendait à aller à des organismes qui avaient déjà élaboré un projet et à qui il ne manquait que certains fonds supplémentaires pour le mettre en œuvre. Le plus souvent, les initiateurs de projet étaient des organismes importants qui étaient très bien établis au sein de la collectivité et qui avaient une relativement grande capacité interne d'élaborer des projets, de rédiger des propositions convaincantes et de mobiliser un soutien.

Ces problèmes associés au financement des besoins urgents revêtent un intérêt parce qu'ils attirent l'attention sur l'efficacité et l'utilité perçues des processus de planification et de prise de décisions communautaires qui ont été élaborés, et sur certaines difficultés persistantes à optimiser ces processus. Toutefois, ces problèmes étaient relativement peu fréquents et ils ne représentent pas une faille importante de la mise en œuvre globale de l'IPAC.

4.3.3 Examen des plans communautaires

Il était prévu dans l'IPAC que les collectivités intègrent un examen périodique des progrès à leur processus de planification communautaire et d'établissement des priorités. C'était une façon de réévaluer ce qu'il restait à faire par rapport aux buts et aux priorités établis dans les plans. Au moment de l'évaluation, environ la moitié des collectivités à l'étude avaient entrepris un examen de ce genre, ou entendaient le faire avant la fin de l'Initiative. Le reste des collectivités étaient conscientes de l'importance de cet examen, mais elles avaient été incapables d'en planifier un, surtout en raison de la forte charge de travail que les participants devaient assumer, souvent à titre bénévole, pour assurer la planification communautaire et la sélection des projets.

Les plans communautaires n'ont pas été examinés et mis à jour de façon aussi systématique qu'on le prévoyait, ce qui accroît le risque que les fonds attribués ultérieurement au cours de la période de trois ans ne soient pas ciblés aussi efficacement qu'ils auraient pu l'être. Ce risque a été mentionné par les agents de planification communautaire de plusieurs des grandes collectivités. De plus, le travail associé à la planification communautaire et à la sélection des projets semble avoir été plus considérable que ne le prévoyait le programme. Les lignes directrices de la planification communautaire indiquaient que le plan devait comprendre un engagement et un processus qui consistaient à examiner et à mettre à jour ce plan au moins une fois par année. Toutefois, ces attentes de la part du SNSA se sont révélées impossibles à combler

dans le délai imparti, et cette obligation a été remplacée de façon officieuse par un processus d'examen au terme de la période de trois ans.

4.4 Soutien assuré par DRHC dans la collectivité

Enfin, en évaluant la conception et la mise en œuvre de l'IPAC, les évaluateurs ont examiné les activités entreprises par le gouvernement fédéral à l'appui de la planification communautaire et du financement des projets pour les sans-abri. Il s'agissait de déterminer dans quelle mesure ces activités ont contribué à la réalisation des plans communautaires et au financement des projets, et de relever tout autre secteur où un plus grand soutien ou d'autres types de soutien pourraient être requis.

DRHC a désigné des facilitateurs régionaux chargés de gérer l'IPAC au niveau régional, d'apporter un soutien en matière de gestion et d'administration aux facilitateurs locaux et d'assurer la liaison entre les régions et le Secrétariat. Dans les grandes collectivités, DRHC désigne aussi un facilitateur local qui favorise la planification communautaire et forge des partenariats entre les intervenants et d'autres ordres de gouvernement, dans bien des cas avec l'aide d'autres membres du personnel de DRHC. Les diverses régions au Canada ont adopté des approches différentes vis-à-vis de la désignation des facilitateurs régionaux et locaux; ainsi, DRHC affecte du personnel à plein temps dans 11 des 20 collectivités à l'étude et du personnel à temps partiel dans les neuf autres.

Facteurs contribuant aux différents niveaux de soutien de la part des bureaux de DRHC dans les collectivités

Le degré de soutien que les bureaux locaux et régionaux de DRHC apportent varie selon un certain nombre de facteurs :

- *La capacité de la collectivité* – Dans quelques grandes collectivités, la municipalité s'était déjà établie comme le principal responsable du dossier des sans-abri. Par conséquent, les facilitateurs de DRHC avaient un rôle limité qui consistait surtout à gérer l'entente d'entité, les projets visant à combler les besoins urgents et les fonds destinés à des projets pour les jeunes sans-abri, ainsi qu'à participer à titre d'observateurs et de conseillers aux réunions communautaires. Toutefois, dans la grande majorité des collectivités, les facilitateurs de DRHC ont apporté un grand appui aux processus de planification et de prise de décisions communautaires. Les facilitateurs ont aidé à planifier et à entreprendre les consultations communautaires, à préparer les rapports, à organiser des ateliers et d'autres activités de partage d'information, à travailler avec les responsables municipaux et provinciaux à coordonner les efforts, de même qu'à participer activement à la planification communautaire.

- *Le modèle d'exécution* – Lorsqu'un modèle d'exécution de l'entité était choisi, le personnel de DRHC jouait nécessairement un rôle restreint au chapitre de l'administration et du contrôle des projets. Toutefois, le genre de modèle d'exécution

en soi ne régissait pas nécessairement le niveau global d'effort et de participation des facilitateurs et des autres membres du personnel de DRHC. Dans trois des huit collectivités examinées qui ont opté pour le modèle de l'entité, les facilitateurs participaient tout aussi pleinement à la planification communautaire que le faisaient leurs homologues dans les collectivités recourant au modèle de la responsabilité partagée.

- *Les relations préalables à l'IPAC* – Une minorité des bureaux locaux de DRHC entretenaient des relations de travail préexistantes avec certains fournisseurs de services et fonctionnaires municipaux et provinciaux, et ces relations ont aidé les facilitateurs à s'intégrer plus aisément au processus de planification communautaire.

- *Le niveau de ressources fédérales locales affectées* – L'un des principaux facteurs ayant influé sur le rôle du personnel de DRHC était l'engagement de ressources humaines à l'égard de l'INSA. Dans huit des collectivités à l'étude, quatre ou cinq membres du personnel de DRHC travaillaient à plein temps à l'Initiative. Dans quatre collectivités, un seul membre du personnel consacrait une partie de son temps à l'Initiative, et le gestionnaire du bureau jouait lui aussi un petit rôle. L'affectation de ressources humaines variait parfois selon la mesure dans laquelle la participation de DRHC semblait recherchée (d'après les facteurs susmentionnés). Toutefois, il y avait de toute évidence une différence marquée quant au niveau de participation et au rôle réel et perçu du gouvernement fédéral selon le nombre d'employés affectés à l'Initiative.

- *L'enthousiasme des différents gestionnaires et membres du personnel* – Les membres du personnel de DRHC dans la grande majorité des collectivités ont souvent été décrits par les membres de la collectivité comme des personnes qui travaillaient avec beaucoup d'enthousiasme, de dynamisme et de créativité au dossier des sans-abri. Il y avait très peu de rapports qui n'étaient pas élogieux à l'endroit des facilitateurs et des agents de projet de DRHC dans la majorité des collectivités. Ce facteur était donc une question de degré plutôt qu'une question de savoir si le rendement signalé des facilitateurs était « de qualité » ou pas.

Effets de l'intervention du personnel de DRHC dans les processus de planification communautaire

L'évaluation du soutien assuré par le gouvernement fédéral au niveau communautaire est basée sur les sources suivantes :

- des entrevues menées avec tous les gestionnaires et les membres du personnel de DRHC qui ont joué un rôle dans l'ensemble des 20 collectivités à l'étude;

- des entrevues menées avec tous les responsables de la planification communautaire et de nombreux participants clés à ce processus dans les 20 collectivités;

- des entrevues menées avec des représentants provinciaux et municipaux des ministères et services compétents.

Il ressort de l'évaluation que les participants sont très reconnaissants de ce que DRHC a fait pour inclure pleinement la collectivité et pour réunir des groupes et faciliter la planification. En fait, le soutien de DRHC est généralement considéré comme essentiel aux progrès accomplis jusqu'à maintenant. Dans les petites collectivités en particulier, DRHC a apporté des compétences en planification et en administration, une connaissance des rouages et des exigences du gouvernement fédéral et des questions liées aux relations fédérales-provinciales, et souvent une relation de travail avec les responsables provinciaux compétents. Ces relations ont favorisé une plus grande participation provinciale, ainsi que l'accès à de l'information et à des ressources. La plupart de ces atouts n'étaient pas requis dans les grandes collectivités.

Au-delà de la reconnaissance de l'apport important fourni par le personnel de DRHC dans les collectivités, l'IPAC a permis de présenter aux collectivités ce qu'on a souvent décrit comme un nouveau visage du gouvernement fédéral. En effet, dans le passé récent, DRHC était surtout considéré comme un bureau d'emploi où les clients se rendaient s'ils avaient besoin de services. Aujourd'hui, on reconnaît à DRHC un côté plus proactif, comme en témoigne le fait que des employés du Ministère travaillent en collaboration avec divers intervenants communautaires à s'attaquer à des problèmes sociaux comme celui de l'itinérance. Comme DRHC est souvent le ministère fédéral le plus visible dans les collectivités, cette nouvelle perception de DRHC présente un nouveau visage du gouvernement fédéral dans son ensemble. Ce nouveau rôle du gouvernement suscite l'enthousiasme des dirigeants communautaires et des fournisseurs de services interviewés aux fins de l'évaluation.

4.5 Sommaire et conclusion

Les constatations issues de l'évaluation au sujet de la conception et de la mise en œuvre de l'IPAC indiquent que la presque totalité des caractéristiques conceptuelles principales du modèle de l'IPAC ont aidé à établir un juste équilibre entre la souplesse dont bénéficient les collectivités et l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds fédéraux.

Les modalités d'application de l'IPAC étaient suffisamment souples pour que les collectivités puissent diriger les ressources où elles le jugeaient bon, tout en faisant en sorte que les dépenses soient conformes aux objectifs de l'IPAC. De plus, les collectivités étaient libres de choisir le modèle d'exécution (modèle de l'entité ou modèle de la responsabilité partagée) qui cadrait le mieux avec leur contexte et leur capacité.

Pour leur part, les processus de planification et de prise de décisions communautaires donnaient aux collectivités la marge de manœuvre voulue pour décider de la meilleure façon de s'attaquer au problème de l'itinérance à l'échelle locale. En même temps, ces processus faisaient en sorte que les décisions de financement soient orientées par un plan collectif énonçant des priorités conformes aux objectifs de l'IPAC (mais de qualité et de précision variables).

Enfin, grâce au soutien qu'il leur a apporté, DRHC a aidé à assurer et à renforcer la capacité des collectivités (en particulier les petites) d'élaborer des solutions au problème des sans-abri, tout en veillant à ce qu'elles comprennent les rouages et les exigences du gouvernement fédéral.

5. Exécution de la composante des Autochtones sans-abri

Au départ, la composante des Autochtones sans-abri de l'INSA venait améliorer la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU), un programme existant annoncé en janvier 1998 dont l'objectif est de rassembler les ministères fédéraux afin de veiller à ce que leurs programmes servent de façon plus efficace les intérêts des Autochtones vivant en milieu urbain. Dans la plupart des collectivités, les fonds de la composante des Autochtones sans-abri de l'INSA passant par la SAMU étaient attribués aux signataires locaux d'une Entente de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) après que des conseils régionaux fédéraux eurent longuement examiné la meilleure façon d'affecter les fonds destinés à des projets pour les Autochtones sans-abri.

Cette décision a créé deux disparités importantes entre le niveau de souplesse accordé aux collectivités visées par l'IPAC et celui dont bénéficiaient les collectivités autochtones[18] dans le cadre des EDRHA. Tout d'abord, les lignes directrices de financement des EDRHA étaient plus restrictives que ne l'étaient celles de l'IPAC, du fait que les projets financés devaient être liés d'une façon ou d'une autre au développement des ressources humaines. Autre différence importante, les collectivités autochtones, contrairement aux collectivités en général visées par l'IPAC, n'avaient pas accès à des fonds attribués expressément à des fins de planification[19].

Modalités d'application

La première restriction a été éliminée lors de la deuxième année de l'Initiative sous l'effet d'une directive selon laquelle les projets en faveur des Autochtones sans-abri pouvaient être approuvés selon les modalités d'application de l'IPAC, sous réserve que ces projets soient conformes à un plan communautaire pour les sans-abri.

Toutefois, pour les collectivités autochtones à l'étude, la modification des modalités d'application a entraîné de nouvelles complications. Parce que les modalités d'application des EDRHA ne prévoyaient pas l'élaboration d'un plan communautaire et parce que la composante des Autochtones sans-abri ne comprenait pas de fonds spéciaux aux fins de la planification, ces collectivités autochtones n'avaient pas fait de planification au départ. La modification des modalités d'application signifiait qu'elles devaient entreprendre une planification, sans fonds attribués à cette fin particulière, très tard au cours du cycle de trois ans. Cela signifiait aussi que les types de projets qui pouvaient de façon

---

[18] Les « collectivités » autochtones dont il s'agit dans le présent rapport étaient les groupes et les particuliers qui se sont rassemblés pour planifier et demander un financement dans le cadre de l'INSA, ainsi que les Autochtones qu'ils représentaient et qui habitaient dans les collectivités visées par l'IPAC. Dans deux des 20 collectivités, il n'existait pas de population autochtone urbaine importante.

[19] Pour aider les collectivités visées par l'IPAC à payer le coût associé à la planification communautaire, on leur a attribué deux millions de dollars dont elles recevaient un montant proportionnel aux fonds qui leur étaient affectés dans le cadre de l'IPAC, jusqu'à concurrence de 250 000 $.

réaliste être élaborés et financés seraient limités. Par exemple, de grands projets d'immobilisations ne pouvaient être menés à bien dans le délai imparti pour l'Initiative[20].

Les données dont nous disposons sur les dépenses à ce jour indiquent que seulement 20 % des fonds destinés à des projets pour les Autochtones sans-abri avaient été attribués en juillet 2002, comparativement à 85 % des fonds provenant de l'IPAC. Ainsi, les retards associés à la mise en œuvre de la composante des Autochtones sans-abri et les modalités d'application restrictives ont eu des incidences négatives sur la mise en œuvre des projets pour les sans-abri dans cette voie de financement.

En ce qui a trait à l'attribution des fonds, les modalités d'application des EDRHA avaient été utilisées pour environ 61 % des dépenses au titre de la composante des Autochtones sans-abri, alors que les lignes directrices du financement de l'IPAC avaient servi pour le reste d'entre elles (39 %). Autrement dit, une bonne partie du financement attribué aux collectivités autochtones était canalisé vers des projets ayant un volet d'emploi ou de ressources humaines. La situation pourrait changer étant donné que les modalités d'application de l'IPAC sont plus souples et sont donc utilisées plus fréquemment. Il est probable que la partie relevant de l'IPAC augmente nettement au fur et à mesure de l'utilisation des fonds pendant la dernière année de l'Initiative.

Néanmoins, le faible taux de dépenses au titre de la composante des Autochtones sans-abri et le fait qu'une proportion si élevée des fonds de cette composante ont été utilisés suivant les modalités restrictives des EDRHA indiquent que les progrès de la lutte contre l'itinérance chez les Autochtones ont été ralentis du moins au cours de la première année de l'Initiative. Cette conclusion a été corroborée lors des entrevues menées avec les agents de DRHC responsables de la composante des Autochtones sans-abri au pays, qui ont fait état d'une incongruité entre les modalités d'application initiales et les projets présentés par les organismes autochtones. En effet, les informateurs ont indiqué que la plupart des propositions initiales de projet pour les Autochtones sans-abri ont été retournées à leurs promoteurs à des fins de révision parce qu'elles ne comportaient pas le volet d'emploi exigé selon les modalités d'application des EDRHA. Les projets étaient alors modifiés ou abandonnés (nous ne savons pas combien d'entre eux ont été abandonnés, faute d'un suivi des différents projets et propositions de projet).

Planification

Tout indique que la majorité des collectivités autochtones ont entrepris une certaine planification relative à l'itinérance, soit grâce à une collaboration avec les agents de planification générale, soit parce qu'elles étaient tenues de le faire selon les nouvelles modalités (celles de l'IPAC) applicables au cours de la deuxième année.

[20] La date limite pour l'utilisation des fonds provenant de l'IPAC a par la suite été reportée à septembre 2003.

Tableau 3 La planification dans les collectivités autochtones	
COLLECTIVITÉS	**ÉTENDUE DE LA PLANIFICATION**
9 collectivités	La collectivité autochtone a contribué à la planification communautaire globale (pas de plan ni de processus de financement distinct)
6 collectivités	Un plan communautaire autochtone distinct a été élaboré (certains projets pour les Autochtones sans-abri choisis en fonction du plan) 5 collectivités – plan autochtone lié au plan général (bonne collaboration) 1 collectivité – plan autochtone élaboré très tard dans le processus, collaboration très limitée avec les agents de planification générale
3 collectivités	Pas de planification autochtone importante en ce qui a trait aux sans-abri
2 collectivités	Population autochtone négligeable (pas de fonds destinés à des projets pour les Autochtones sans-abri)

Comme l'indique le tableau 3, il est ressorti de l'évaluation que, dans six des 20 collectivités à l'étude, la collectivité autochtone a élaboré son propre plan communautaire, qui a servi de base à la sélection d'au moins quelques-uns des projets pour les Autochtones sans-abri. Dans cinq de ces collectivités, le plan autochtone était lié au plan général, et les groupes ont travaillé en étroite collaboration. Dans l'autre collectivité qui avait un plan autochtone distinct, celui-ci a été élaboré très tard dans le processus, et les tentatives de collaboration avec les agents de planification générale ont été limitées. Par conséquent, les plans autochtones n'ont pas été intégrés au plan général, et il n'y a pas de coordination en ce qui a trait à la sélection des projets.

Dans neuf collectivités, la planification autochtone faisait partie intégrante de la planification communautaire globale, et aucun plan ou processus de financement distinct n'a été élaboré. Il s'agissait d'un certain nombre de grandes collectivités de l'Ouest comptant une grande population autochtone, et d'un certain nombre de petits centres ayant relativement peu d'Autochtones. De plus, le degré de participation à la planification communautaire variait. Dans la plupart des cas, les représentants autochtones ont fourni des renseignements sur les actifs et les lacunes autochtones, ont consulté activement les membres de leur collectivité et ont apporté une optique autochtone au processus de planification d'ensemble. Dans trois collectivités, la participation était plus limitée et consistait essentiellement en une représentation aux réunions de planification.

Dans trois des 20 collectivités, il n'y a eu aucune planification autochtone apparente en ce qui a trait au problème des sans-abri sauf des évaluations relativement superficielles des besoins et une entente concernant la façon d'attribuer les fonds destinés à des projets pour les Autochtones sans-abri. Enfin, dans deux collectivités, il n'y a pas eu d'attribution de fonds destinés à des projets pour les Autochtones sans-abri étant donné la population autochtone négligeable.

Ces résultats démontrent que, dans trois des vingt collectivités à l'étude, les fonds destinés à des projets pour les Autochtones sans-abri ont été utilisés sans le bénéfice de la planification qui a caractérisé l'engagement des dépenses dans le cadre de l'IPAC. Dans trois autres, la collectivité autochtone faisait partie de la planification communautaire générale, mais elle n'a à peu près pas fait de planification par elle-même à des fins d'intégration au plan général. Dans une autre collectivité, la planification autochtone a eu lieu très tard dans la deuxième année de l'Initiative, et il y a eu peu de collaboration avec les agents de planification générale. À la fin de la période d'évaluation, les populations autochtones des 11 autres collectivités comptant une population autochtone importante choisissaient leurs projets conformément à un plan existant quelconque.

L'évaluation n'a pas fait ressortir clairement les raisons pour lesquelles certaines collectivités autochtones ont pu collaborer efficacement avec la collectivité dans son ensemble, contrairement à d'autres. Des facteurs tels que la taille de la collectivité, l'état de la planification générale relative à l'itinérance, ainsi que la taille relative de la collectivité autochtone n'expliquent pas les différences. Même les trois collectivités n'ayant pour ainsi dire pas fait de planification autochtone comprenaient une des collectivités bénéficiaires de 80 % des fonds, une petite collectivité de l'Ouest comptant une population autochtone considérable, et une petite collectivité des Maritimes.

À Saskatoon, les trois ordres de gouvernement et des groupes autochtones avaient établi en 1999 le comité de partenariat communautaire de Saskatoon, afin de faciliter la planification conjointe relative au logement et à d'autres questions sociales. Cette méthode de planification intégrée a également été adoptée dans le cadre de l'IPAC. Le bureau local de DRHC gère les fonds disponibles destinés à des projets pour les Autochtones sans-abri, mais tous les projets doivent être conformes au plan communautaire et sont approuvés par le comité directeur communautaire, au sein duquel sont représentés des groupes autochtones et des groupes de la collectivité en général.

Planification intégrée ou indépendante

La question de savoir si la planification relative à l'itinérance chez les Autochtones devrait être réalisée de façon indépendante ou intégrée au processus général de planification communautaire est à l'avant-plan des préoccupations de plusieurs collectivités, où elle suscite certaines tensions et un certain nombre de débats connexes. Les groupes de planification non autochtones dans ces collectivités et certains fournisseurs de services autochtones interviewés établissent une distinction claire entre les groupes autochtones qui sont axés sur les services et ceux qui lient l'itinérance et l'INSA à de grandes questions politiques et socioéconomiques.

Du point de vue des groupes autochtones ayant des intérêts plus vastes, il n'est pas sensé de s'attaquer à l'itinérance indépendamment de toutes sortes d'autres problèmes socioéconomiques pressants. En outre, toute tentative de décharger les dirigeants politiques autochtones de la planification relative à l'itinérance chez les Autochtones détruit les efforts visant à accroître le contrôle et la responsabilité des Autochtones et, en définitive, l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Du point de vue des groupes axés sur le service, cet accent mis sur les questions d'ordre plus général détourne l'attention et les ressources des efforts qu'il faut absolument consacrer au problème des Autochtones sans-abri.

Dans bon nombre de collectivités, en particulier les petites, la grande majorité des observateurs autochtones et généraux interviewés aux fins de l'évaluation reconnaissaient de toute évidence la faiblesse de la capacité autochtone d'offrir des services autochtones indépendants pour les sans-abri. De nombreux services autochtones, dont ceux qui ont été les plus visités au cours de l'évaluation, tentent d'accomplir un vaste éventail de fonctions, tels que l'hébergement de nuit en refuge, les logements supervisés, le counselling et des services de jour comme les garderies, les repas et les centres de jour. Ils ont des ressources très limitées, ils sont très souvent menacés de fermeture et ils dépendent d'un nouveau financement de projets chaque année. Les fournisseurs de services dans la majorité des collectivités acceptent la nécessité, comme première étape, de collaborer avec les fournisseurs de services s'adressant à la population générale afin d'intégrer les composantes autochtones et le personnel autochtone, et d'encourager l'adoption de pratiques appropriées à la culture des clients autochtones. De ce point de vue, les avantages d'une planification intégrée à celle de la collectivité en général ont été reconnus par les collectivités autochtones qui l'ont fait. Toutefois, elles ont aussi reconnu que l'absence d'un processus de planification autochtone indépendant comportait un risque, celui que la collectivité ne puisse se doter d'une capacité indépendante de s'attaquer au problème de l'itinérance.

Voie de financement distincte

Comme il est ressorti de l'évaluation, on convient généralement que certains des fonds destinés à des projets pour les sans-abri doivent être consacrés à la lutte contre l'itinérance chez les Autochtones. Toutefois, le mécanisme choisi au départ a retardé les progrès accomplis auprès des Autochtones sans-abri. Il a aussi limité la capacité qu'ont les collectivités autochtones de procéder à une planification communautaire dans la même mesure où les collectivités en général ont pu le faire. Au chapitre 8, nous examinons en plus de détail les incidences de la composante des Autochtones sans-abri sur le renforcement de la capacité des collectivités autochtones.

6. Exécution de la composante des jeunes sans-abri

Modalités d'application

La composante des jeunes sans-abri de l'INSA était semblable à celle des Autochtones sans-abri en ce sens que les fonds passaient initialement par deux programmes existants de la Stratégie emploi jeunesse (SEJ) qui exigeaient que les projets financés aient un volet d'emploi. Comme pour la composante des Autochtones sans-abri, les modalités d'application de l'IPAC se sont étendues à la composante des jeunes sans-abri à partir de la deuxième année de l'Initiative. Au moment de l'évaluation, environ 35 % du financement total des projets pour les jeunes sans-abri avait été utilisé conformément aux modalités d'application de la SEJ, alors que les modalités d'application de l'IPAC avaient servi dans le reste des cas.

Les modalités d'application initialement restrictives ont bel et bien eu des incidences sur la mise en œuvre des projets de la SEJ, étant donné que seulement 34 % des fonds destinés à ces projets avaient été attribués en juillet 2002, comparativement à 85 % des fonds allant aux projets de l'IPAC. Toutefois, les incidences sur les jeunes ont été atténuées en bout de ligne, parce que la plupart des collectivités ont affecté des fonds de l'IPAC à des projets hautement prioritaires s'adressant aux jeunes, en sus des fonds attribués dans le cadre de la composante des jeunes sans-abri, au cours de la première année. Lorsque les modalités d'application ont changé, les fonds de la composante des jeunes sans-abri sont devenus la principale source de financement d'autres projets pour les jeunes (ou une source partielle de financement des projets comportant un volet jeunesse). On s'attend à ce que presque tous les fonds destinés à des projets pour les jeunes soient utilisés dans le temps qui reste.

L'utilisation initiale des lignes directrices de financement de la SEJ a démontré les limites d'une stratégie axée sur l'emploi. Les représentants de DRHC dans les collectivités à l'étude ont tous souligné le fait que la plupart des jeunes sans-abri ont besoin d'un soutien de base considérable et varié avant d'être en mesure de tirer parti d'un soutien à l'emploi. Un grand nombre d'entre eux ont des problèmes de toxicomanie et d'autres problèmes psychosociaux qui contribuent à leur état de sans-abri et qui les empêcheraient de profiter d'une façon durable d'un soutien à l'emploi. D'autres ont besoin d'un apprentissage de base de l'autonomie fonctionnelle dans un milieu de vie supervisé.

Lorsque les modalités d'application de l'IPAC ont été introduites au cours de la deuxième année, les organismes de services aux jeunes ont été en mesure de financer un éventail élargi de projets, ce qui aurait représenté une importante amélioration.

Planification communautaire

L'adoption des modalités d'application de l'IPAC s'est faite parallèlement à celle qui s'appliquait au financement des projets pour les Autochtones sans-abri, à une différence importante près : le secteur des jeunes ne constituait pas une entité politique et culturelle particulière. Par conséquent, on ne s'attendait jamais à ce que le secteur des services aux jeunes établisse un plan indépendant de lutte contre l'itinérance chez les jeunes.

En fait, les organismes œuvrant auprès des jeunes faisaient déjà partie du processus de planification communautaire générale selon les modalités d'application de la SEJ, et les besoins des jeunes sans-abri étaient intégrés au plan global dans la majorité des collectivités. L'évaluation a révélé que, dans seulement quatre des vingt collectivités à l'étude, le secteur des services aux jeunes n'a pas participé à la planification communautaire globale. Dans ces collectivités, les organismes œuvrant auprès des jeunes ont entretenu une relation plus distincte avec DRHC en ce qui a trait à l'administration des fonds destinés à des projets pour les jeunes sans-abri. Selon les agents de planification communautaire dans ces collectivités, cela aurait réduit le rôle que les organismes d'aide aux jeunes ont joué dans la planification communautaire et limité l'établissement de nouveaux partenariats et d'une approche planifiée vis-à-vis du problème des jeunes sans-abri. Toutefois, les représentants des organismes de services aux jeunes qui ont été interviewés n'étaient pas de cet avis. Ils étaient habitués à travailler directement avec DRHC à obtenir des fonds pour les projets et, pour eux, c'était simplement la continuation d'une pratique bien établie qui ne diminuait en rien leur capacité d'évaluer les besoins des jeunes et d'y donner suite de façon appropriée. À ce stade initial, les évaluateurs n'étaient nullement en mesure de juger des résultats relatifs de cette approche comparativement à l'approche intégrée.

Voie de financement distincte

Le fait que les fonds destinés à des projets pour les jeunes étaient séparés des fonds provenant de l'IPAC et que DRHC conservait un pouvoir administratif et décisionnel à l'égard des fonds de la composante jeunesse a causé des inconvénients sur le plan administratif. Plutôt que d'approuver les projets et d'administrer les fonds comme elles le faisaient pour tous les autres projets de l'IPAC, les collectivités devaient rencontrer les agents de la composante jeunesse de DRHC pour discuter des plans relatifs aux projets pour les jeunes, obtenir l'approbation de DRHC à l'égard des projets et satisfaire à différentes exigences administratives associées à ces projets.

Néanmoins, aux yeux des responsables de la planification communautaire, cette situation n'a pas miné la capacité des collectivités de financer des projets pour les jeunes sans-abri en tant que partie intégrante de la stratégie communautaire. Les agents de DRHC seraient parvenus à rendre aussi transparent que possible le lien entre le financement venant de la composante des jeunes sans-abri et le financement assuré dans le cadre de l'IPAC. En outre, les agents de DRHC se sont rendus disponibles pour collaborer selon les besoins à la planification des projets pour les jeunes sans-abri. Parce que DRHC avait financé des projets pour les jeunes dans le cadre de la SEJ et d'autres programmes précédents axés sur les jeunes pendant bien des années avant l'INSA, il avait des relations bien établies avec les organismes œuvrant auprès des jeunes, ce qui aurait facilité la collaboration.

7. Composante de l'INSA axée sur la recherche

Au moment de la conception de l'Initiative, on reconnaissait qu'il existait peu de données fiables sur la nature et l'étendue de l'itinérance au Canada. En outre, il y avait encore beaucoup de discussions dans les collectivités canadiennes sur la meilleure façon de définir l'itinérance aux fins de la planification des mesures de redressement. Même si certaines voies de financement liées à l'INSA prévoyaient des recherches au niveau communautaire, le SNSA reconnaissait que la plupart des collectivités seraient peu disposées à consacrer à la recherche une part importante des fonds qu'elles ont reçus dans le cadre de l'INSA, étant donné l'étendue des besoins fondamentaux non comblés chez les sans-abri. Dans ce contexte, le SNSA a réservé un budget de 3,5 millions de dollars à des activités de recherche[21].

Les évaluateurs ont examiné la mesure dans laquelle l'INSA a permis d'élaborer une stratégie et des projets de recherche qui cadrent avec les objectifs d'ensemble[22]. Ils se sont aussi intéressés à savoir dans quelle mesure la composante de la recherche avait contribué jusqu'à maintenant à accroître les connaissances sur la nature et l'étendue de l'itinérance et la façon de s'attaquer au problème. Le présent chapitre décrit les activités de recherche entreprises et présente une évaluation des réalisations à ce jour.

Programme de recherche de l'INSA

En août 2000, l'équipe de recherche du SNSA a tenu de vastes consultations au sein du SNSA et avec des universitaires, des spécialistes en matière d'itinérance, des représentants des directions générales compétentes de DRHC, y compris les bureaux régionaux, et d'autres ministères fédéraux.

Ces consultations ont mené à l'élaboration d'un programme de recherche auquel on a mis la dernière main en novembre 2000. Voici les grandes questions de recherche qui étaient posées dans ce programme :

- Quels sont les facteurs structurels ou systémiques au Canada qui contribuent au problème de l'itinérance et quels changements pourraient se traduire par la réduction et la prévention de l'itinérance à long terme?
- Qui sont les sans-abri, combien sont-ils et de quoi ont besoin certaines populations de sans-abri (comme les familles, les jeunes et les Autochtones) pour sortir de l'itinérance et éviter de redevenir sans-abri à long terme?
- Comment les modes d'exercice des pouvoirs et les initiatives particulières peuvent-ils

[21] On prévoyait un montant total de neuf millions de dollars pour la recherche, les fonctions de reddition de comptes, la planification et l'acquisition de capacité (y compris la formation). En fin de compte, une somme d'environ 3,5 millions de dollars a été destinée à la recherche sur l'itinérance.

[22] L'évaluation est axée sur les projets de recherche financés dans le cadre du programme de recherche du SNSA, par opposition aux projets de recherche financés par les collectivités au moyen du financement assuré dans le cadre de l'IPAC.

contribuer de manière stratégique à la croissance de la capacité communautaire de prévenir et de réduire l'itinérance à long terme?

Étant donné le budget de 3,5 millions de dollars affecté à la recherche, ainsi que la brièveté du programme triennal, il était peu probable que ces grandes questions de recherche puissent être examinées à fond avant la fin de l'INSA. Toutefois, les promoteurs de l'Initiative ont dit espérer que les fonds consacrés à des projets de recherche particuliers contribueraient à l'acquisition de connaissances sur l'itinérance.

En fin de compte, le budget de 3,5 millions de dollars a servi à financer des projets de recherche indépendants et un soutien aux activités de l'équipe du Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri (SISA) du SNSA, qui a hérité de la base de données sur l'itinérance de la SCHL en 2001. La SCHL avait élaboré le SISA en 1995 pour aider les fournisseurs de services à réunir des renseignements sur les sans-abri au moyen du système des refuges à l'échelle du Canada. Le SNSA a pris ce projet en charge dans le cadre de la composante recherche. Depuis, la principale préoccupation est de déterminer les fournisseurs de refuge, ainsi que d'étoffer et de mettre à jour la liste des utilisateurs et des non-utilisateurs du SISA qui sont disposés à communiquer leurs données au SNSA. Une ligne de soutien aux utilisateurs et un service de dépannage sur Internet assurent un soutien continu aux collectivités existantes qui participent au SISA. Neuf des dix grandes villes participent au SISA, et l'équipe espère établir un système qui fera intervenir les 61 collectivités.

À partir du programme de recherche, le SNSA a diffusé une demande de propositions devant aider à la détermination des secteurs de recherche prioritaires. Par la suite, le Conseil canadien de développement social (CCDS) a été chargé de produire un rapport et une bibliographie analytique portant sur l'examen des déterminants structurels et systémiques de l'itinérance. En utilisant la bibliographie analytique et les recommandations en matière de recherche qui l'accompagnaient, l'équipe du SNSA a invité les universitaires, les consultants et les chercheurs à présenter des propositions de recherche. Ont également été invités à participer les fonctionnaires d'autres ministères fédéraux que cela intéressait.

On a invité les chercheurs à présenter des propositions de projets nationaux et régionaux. Les consultations tenues avec le personnel régional du SNSA ont amené le SNSA à décider au début de 2001 de réserver 500 000 $ pour la recherche dans les régions à chacune des deux dernières années de l'Initiative, quoique ce montant ait été limité à 250 000 $ la dernière année en raison de contraintes budgétaires.

Progrès relatifs au programme de recherche

Jusqu'à maintenant, l'équipe de recherche du SNSA a financé 31 projets de recherche (voir l'annexe D). En raison de la limite de trois ans, les propositions de recherche à long terme (à l'échelle nationale ou régionale) ont été découragées. La façon dont le SNSA procédait pour choisir et approuver les projets de recherche consistait à faire participer les 10 régions collectivement à la sélection des projets, peu importe si ceux-ci étaient de portée nationale ou régionale.

Trois régions ont présenté des propositions de recherche à l'échelle locale : l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario. Edmonton, Toronto et le district régional du Grand Vancouver (DRGV) ont affecté à certains projets de recherche des fonds provenant de l'IPAC. Le financement et le contrôle des projets de recherche locaux ont été assurés par des comités locaux de recherche composés de représentants de tous les ordres de gouvernement.

La plus grande partie de la recherche réalisée à ce jour est de portée nationale. Six projets ont pris fin, et il est possible d'obtenir les rapports à leur sujet. Six autres sont terminés, mais ils étaient encore en cours d'examen au moment de l'évaluation. Les 19 autres projets ne sont pas encore achevés.

Jusqu'ici, les travaux de recherche du SNSA sont axés sur le SISA et sur les 31 projets de recherche qui ont été mis en œuvre. Environ 3,5 millions de dollars ont été consacrés aux projets mêmes, ainsi qu'aux salaires et aux coûts administratifs associés à la gestion de la composante recherche. La diffusion des travaux de recherche existants en est aux stades préliminaires. Le SNSA a l'intention d'intégrer un site Web de recherche à son site Web principal. L'objectif du site Web de recherche sera d'offrir une série de « points saillants de la recherche » et des sommaires de recherche conviviaux. En plus du site Web de recherche, le personnel de recherche du SNSA a établi des partenariats avec d'autres groupes de recherche au pays, tels que les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et les Instituts de recherche en santé du Canada, afin de maximiser l'échange des données de recherche sur l'itinérance.

Parce que la plupart des résultats de recherche du SNSA n'ont pas encore été diffusés, il est prématuré d'évaluer les progrès pour ce qui est de répondre aux questions posées dans le programme de recherche. Il est également trop tôt pour déterminer les progrès pour ce qui est d'accroître les connaissances sur l'itinérance et d'élaborer de meilleurs outils et méthodes de recherche. À ce jour, l'objectif d'améliorer l'accès à l'information sur l'itinérance n'a pas été poursuivi.

8. Constatations au sujet des résultats immédiats

Les incidences immédiates recherchées de l'Initiative étaient d'aider à renforcer la capacité des collectivités de s'attaquer au problème de l'itinérance, tout en apportant une contribution différentielle immédiate aux installations et aux services pour les sans-abri. Le présent chapitre contient les constatations issues de l'évaluation au sujet des progrès que l'Initiative a permis d'accomplir par rapport à ces objectifs. Il comprend une section où nous examinons les questions liées à la capacité communautaire, ainsi que des sections consacrées aux incidences du financement de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri, respectivement[23].

L'analyse des questions d'évaluation axées sur la collectivité tient compte des importantes différences en ce qui a trait aux circonstances préexistantes des collectivités participantes, notamment :

- La taille de la collectivité;
- La capacité existante de gérer, de coordonner et d'assurer avec efficacité la planification communautaire et l'affectation des ressources;
- La mesure dans laquelle l'administration locale contribuait à atténuer le problème des sans-abri et jouait un rôle actif du point de vue de la réponse à l'INSA;
- Les circonstances économiques locales et provinciales et les orientations de la politique budgétaire du gouvernement;
- La mesure dans laquelle les fournisseurs de services avaient déjà établi une coalition pour s'attaquer au problème de l'itinérance.

Lorsque des différences étaient observées au chapitre des résultats, les évaluateurs ont examiné le rôle que ces caractéristiques ont pu jouer.

8.1 Questions liées à la capacité communautaire

Dans cette section, nous examinons la mesure dans laquelle les composantes de l'INSA à l'étude ont contribué au renforcement de la capacité communautaire de s'attaquer au problème de l'itinérance. Notre analyse repose essentiellement sur les 20 études de cas des collectivités qui ont été réalisées aux fins de l'évaluation et elle est basée sur les points de vue formulés par les informateurs clés consultés au sein de chaque collectivité. Nous nous sommes également appuyés sur l'analyse des documents décrivant les activités relatives à l'itinérance menées avant et pendant l'IPAC.

---

[23] Comme nous l'avons mentionné au chapitre 7, la mise en œuvre de la composante recherche de l'INSA en était encore aux stades préliminaires au moment de la présente évaluation; par conséquent, il n'y a pas de résultats préliminaires sur cette composante.

8.1.1 Mobilisation communautaire

D'après les entrevues menées auprès d'informateurs clés et l'examen des documents par les évaluateurs, il y a des indications selon lesquelles seulement deux des collectivités où s'est déroulée une étude de cas, soit Toronto et Ottawa, avaient déjà mené un vaste processus de consultation et de planification communautaire vis-à-vis de l'itinérance avant l'IPAC. Neuf autres collectivités (dont quatre des collectivités bénéficiaires de 80 % des fonds) s'étaient regroupées en tant que grande collectivité pour examiner le problème des sans-abri et elles avaient entrepris un processus de planification. Toutefois, elles n'avaient pas produit de plan semblable à celui qu'elles ont finalement élaboré dans le cadre de l'IPAC et elles ne s'étaient pas entendues sur un ensemble de priorités pour la collectivité. Les neuf autres collectivités n'avaient entrepris aucune planification communautaire proprement dite et n'avaient tenu que des consultations officielles limitées avec les fournisseurs de services. Dans ces collectivités, il y avait couramment des réunions ponctuelles et une collaboration informelle entre les fournisseurs de services, mais la collectivité dans son ensemble ne s'était pas mobilisée avant l'IPAC pour s'attaquer au problème des sans-abri de manière systématique. L'examen des plans communautaires et l'analyse d'autres documents communautaires indiquent que les 61 collectivités participant à l'IPAC consacrent maintenant toutes des efforts concertés et coordonnés au dossier de l'itinérance.

L'IPAC prévoyait que les collectivités décident elles-mêmes de l'utilisation des fonds (dans les limites générales des critères de financement). Les informateurs clés considèrent généralement que cette caractéristique conceptuelle a été d'une importance capitale pour les collectivités qui s'engageaient à investir l'énergie et le temps requis dans la planification communautaire et la sélection des projets. C'est particulièrement le cas des collectivités qui n'avaient pas entrepris de planification préalable à l'IPAC. Dans les neuf collectivités où il y avait eu une certaine mobilisation avant l'IPAC, on dit de façon générale que les fonds de l'IPAC et l'approche communautaire ont porté le processus de planification communautaire à un nouveau degré d'inclusion et de collaboration qui n'aurait sans doute pas été atteint autrement.

8.1.2 Sensibilisation accrue dans les collectivités

L'une des présomptions sous-jacentes à l'IPAC était qu'une collectivité serait plus à même de prendre des décisions éclairées en matière de solutions à l'itinérance si elle avait les avantages suivants : une plus vaste connaissance et une meilleure compréhension du problème de l'itinérance; un bilan des actifs et des lacunes de la communauté dans ce domaine. Dans chacune des collectivités (sauf les deux où une planification poussée a déjà eu lieu avant l'IPAC), on rapporte que le processus de planification de l'IPAC a mieux fait connaître les ressources, les compétences et les services offerts au sein de la collectivité. Les entrevues avec les fournisseurs de services nous indique par la grande majorité des collectivités, les références de clients seraient plus dirigées et plus courantes. Il se serait également établi de nouvelles relations de travail, favorisant des échanges de renseignements et un suivi informel des cas à la suite de ces références.

De plus, l'approche axée sur un continuum de services et le fait que des groupes se réunissent pour discuter de l'itinérance auraient pour effet direct de mieux faire comprendre la nature et la complexité du phénomène de l'itinérance aux fournisseurs de services et à d'autres intervenants. Les responsables de la planification communautaire dans presque toutes les collectivités où s'est déroulée une étude de cas ont offert ces renseignements spontanément, et cette affirmation a été corroborée par au moins quelques fournisseurs de service dans presque chaque collectivité. En partie, ce sont le processus de planification et les plans communautaires mêmes qui ont accru le niveau de sensibilisation, puisque la planification entreprise dans presque toutes les collectivités comportait des recherches de base sur la nature et l'étendue de l'itinérance, et la communication de ces renseignements aux participants. Les plans mêmes décrivent en détail l'étendue du problème de l'itinérance, les actifs particuliers qui sont en place, ainsi que les lacunes au chapitre des installations et des services. En outre, les fournisseurs de services ont indiqué que les discussions tenues lors des réunions communautaires, tant en plénière que de manière officieuse parmi les participants, ont augmenté le niveau de sensibilisation de nombreux participants. Voici en particulier comment se traduit cette sensibilisation accrue selon les informateurs clés :

- certaines collectivités comptant une importante population autochtone (toutes les collectivités de l'Ouest et environ la moitié des autres collectivités visitées) sont mieux sensibilisées aux questions culturelles autochtones;
- les travailleurs de première ligne et le personnel des refuges comprennent mieux les problèmes de santé mentale et autres auxquels ils doivent donner suite (les fournisseurs de services et les responsables de la planification dans chaque collectivité ont souligné ce fait, à des degrés variables);
- on reconnaît mieux le besoin de logements supervisés, de formation et d'emploi assistés et d'autres services de « transition », en particulier dans les petites collectivités. D'après les responsables de la planification communautaire et les facilitateurs du gouvernement fédéral, l'étendue du besoin de services de ce genre est devenue évidente dans toutes les collectivités à mesure que les limites des services d'urgence étaient découvertes.

8.1.3 Structures et processus nouveaux ou améliorés

Les avantages de la mobilisation engendrée par l'IPAC se situeraient non seulement au niveau du processus de planification, mais également dans les procédés consultatifs et les structures décisionnelles qui en ont découlé. Dans la grande majorité des collectivités, de nouveaux comités et sous-comités permettent la tenue de discussions plénières courantes, et souvent propres à un secteur, sur les besoins de la collectivité et la meilleure répartition possible des ressources disponibles.

Dans la grande majorité des collectivités, la mobilisation a aussi donné lieu à de nouveaux processus structurés de prise de décision conjointe sur l'affectation des ressources qui tiennent compte des lignes directrices sur les conflits d'intérêts. Dans environ la moitié des collectivités, surtout mais pas exclusivement les grandes, ces processus sont appuyés par des « groupes de bailleurs de fonds » ou d'autres fonctions semblables qui encouragent des façons créatives de trouver des sources de financement et d'assurer la répartition des fonds.

Calgary offre un exemple des genres de nouvelles structures qui ont été établies en réponse à l'IPAC. À cet endroit, un comité directeur spécial (formé de fournisseurs de services, de philanthropes et de représentants gouvernementaux) existait avant l'INSA, mais le financement de la planification communautaire et la perspective du financement de projets dans le cadre de l'IPAC ont mené directement à une structure élargie qui comprend huit groupes sectoriels distincts (les Autochtones, les jeunes, la santé mentale, la toxicomanie, les personnes seules, les aînés, les familles et la violence familiale). Ces groupes sont représentés au sein d'un conseil sectoriel chargé d'examiner les recommandations sectorielles et d'établir les priorités de projet globales. Par la suite, un comité d'action communautaire (l'ancien comité spécial) choisit les projets à financer (sous réserve des décisions officielles du conseil d'administration de la Calgary Homelessness Foundation et de DRHC). Un groupe de bailleurs de fonds établi à Calgary permet aux bailleurs de fonds du gouvernement et du secteur sans but lucratif (dont Centraide, par exemple) d'examiner les propositions de projet et de coordonner l'affectation des fonds dont ils disposent.

Viabilité

L'INSA est une initiative triennale (prenant fin en mars 2003) qui oblige les collectivités à rendre leurs processus de planification et de financement viables. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'IPAC a stimulé l'établissement de structures et de processus communautaires dans la plupart des collectivités participantes. Par conséquent, une question d'évaluation clé porte sur la viabilité de ces structures et processus nouveaux[24].

[24] Dans la présente évaluation, seule la viabilité des *structures et processus communautaires de prise de décisions* a été évaluée. Même si, pour recevoir un financement dans le cadre de l'IPAC, les *projets* devaient être assortis d'un plan de viabilité pour la période postérieure à l'Initiative, l'évaluation des plans de viabilité des projets dépassait le cadre de la présente évaluation.

D'après les entrevues et un examen des coalitions communautaires et des structures et processus de planification actuels et préalables à l'IPAC, les évaluateurs ont constaté que les collectivités se divisent en trois catégories du point de vue de la viabilité prévue des éléments établis :

- cinq des collectivités (dont trois des collectivités bénéficiaires de 80 % des fonds) ont établi des coalitions solides, représentatives et axées sur la collaboration qui sont très susceptibles de continuer d'exister sous une forme semblable après la fin de l'IPAC;
- treize collectivités (dont quatre des collectivités bénéficiaires de 80 % des fonds) ont mis sur pied des coalitions qui sont représentatives et axées sur la collaboration, et qui continueront d'exister après 2003, mais dont la portée sera vraisemblablement réduite à moins qu'elles ne bénéficient d'une source importante de nouvelles ressources à ce moment-là;
- dans deux collectivités, il semble que la coalition communautaire chargée de donner suite à l'IPAC ait éprouvé beaucoup de difficultés à en arriver à un consensus sur la façon de s'attaquer à l'itinérance et qu'elle ne soit pas encore suffisamment solide pour survivre sans le genre de coordination assuré dans le cadre de l'IPAC[25].

Ces constatations indiquent qu'il reste du travail à accomplir pour raffermir ce qui a été réalisé jusqu'à maintenant et pour apporter un soutien aux collectivités qui en ont besoin.

8.1.4 Partenariats nouveaux ou améliorés

Comme le prévoyaient ses concepteurs, l'approche communautaire de l'IPAC a eu pour autre avantage de favoriser l'établissement de partenariats nouveaux ou améliorés parmi les intervenants auprès des sans-abri. On présumait que la mobilisation communautaire à des fins de planification et d'affectation des fonds amènerait la collectivité dans son ensemble à reconnaître les possibilités de partenariat et les avantages éventuels s'y rattachant.

Les évaluateurs ont constaté, à des degrés variables dans différentes collectivités, que l'IPAC avait directement favorisé l'établissement de partenariats communautaires nouveaux ou améliorés à quatre niveaux distincts.

- Des *partenariats à l'échelle de la collectivité* ont été créés ou renforcés dans la grande majorité des collectivités grâce au fait que les membres de la collectivité se sont regroupés pour élaborer le plan communautaire et affecter les ressources. Au sein des partenariats nouvellement établis ou améliorés à l'échelle de la collectivité, l'étendue des intervenants varie quelque peu. Dans tous les cas, il existait avant l'IPAC de petits groupes de fournisseurs de services, qui se sont depuis associés pour former un vaste partenariat, sauf dans deux très grandes collectivités. Dans la

[25] Il est intéressant de signaler qu'une de ces collectivités fait partie des collectivités bénéficiaires de 80 % des fonds. Les informateurs clés de cette ville ont indiqué que la collectivité est depuis longtemps politiquement divisée sur les questions sociales. Ce factionnalisme empêche divers éléments de la collectivité de collaborer de manière durable à des efforts de lutte contre l'itinérance. Ce cas démontre que, malgré une infusion de ressources et l'obligation d'adopter une approche planifiée, d'autres facteurs peuvent entraver l'acquisition d'une capacité communautaire soutenue de s'attaquer au problème des sans-abri.

majorité des collectivités, on observe l'arrivée de nouveaux intervenants, tels que des représentants de l'administration provinciale ou municipale dans environ le tiers de ces collectivités, ainsi que des fournisseurs de services œuvrant dans des secteurs particuliers comme la toxicomanie, la santé mentale ou les services pour les jeunes ou les Autochtones.

Dans le district régional du Grand Vancouver, un partenariat tout à fait particulier s'est forgé parmi les municipalités de la région. Vancouver et les 21 autres municipalités ont été invités à participer, et la plupart l'ont fait jusqu'à un certain point. Neuf municipalités ont joué un rôle actif et ont avalisé un plan communautaire. Jusqu'à la mise en œuvre de l'IPAC, les activités municipales liées à l'itinérance se déroulaient surtout à Vancouver. Toutefois, grâce à ce partenariat, des installations et des services nouveaux sont établis dans les collectivités périphériques, et les administrations municipales reconnaissent officiellement le rôle qu'elles doivent assumer dans la lutte contre l'itinérance.

- Les évaluateurs ont constaté que l'IPAC a mené à la croissance des *partenariats sectoriels* dans la majorité des collectivités, souvent grâce à l'établissement de sous-comités du comité directeur. Ces sous-comités sont chargés d'examiner les actifs et les lacunes de la collectivité à certains égards (tels que les services de santé mentale et de traitement de la toxicomanie, les logements de transition, ainsi que l'itinérance chez les jeunes ou les Autochtones) et de coordonner la planification à ces égards. Dans quelques collectivités, ces sous-comités contribuent aussi de façon officielle à recommander l'affectation des fonds dans leurs secteurs de compétence respectifs. Malgré les différences observées entre les 20 collectivités en ce qui a trait à la création de groupes sectoriels officiels, les évaluateurs ont constaté dans la majorité des collectivités qu'au moins un nouveau « secteur » s'était officiellement organisé par suite de l'IPAC et que de nouveaux membres s'étaient ajoutés à plusieurs secteurs existants. Dans la grande majorité des collectivités, les différents secteurs ont fait état d'un resserrement des liens avec d'autres types de fournisseurs de services et d'une propension accrue à échanger des renseignements et à aiguiller des clients depuis l'IPAC.

  Même lorsqu'il ne s'est pas formé de sous-comités proprement dits, les fournisseurs de services ayant des secteurs d'intérêt semblables ont fréquemment mentionné que le processus de planification de l'IPAC les a amenés à collaborer. Ils ont également dit collaborer là où ils tendaient auparavant à rivaliser pour les rares ressources disponibles dans leurs secteurs, sans égard aux besoins les plus urgents de la collectivité. Les fournisseurs de services dans environ la moitié des collectivités se sont dits maintenant plus aptes à concevoir des idées de projet et à produire des propositions de projet. Cela s'explique en partie par l'encadrement assuré par des organismes d'expérience et en partie par les ateliers et l'aide individualisée qu'offrent DRHC ou des universités locales.

- Des *partenariats de projet* ont été établis dans des cas particuliers, par suite des efforts visant à encourager la collaboration entre les organismes ayant les mêmes compétences et la même clientèle. Dans ces cas, quand deux organismes présentaient des propositions de projet semblables, au lieu d'en choisir une plutôt qu'une autre, le comité de sélection des projets a encouragé les deux groupes à collaborer au projet. Six des 20 collectivités ont fait état d'au moins un exemple de partenariat propre à un projet qui découlait directement du processus de planification et d'affectation des fonds de l'IPAC.

> ***À Halifax, quatre groupes communautaires ont uni leurs efforts en 1996 pour mettre sur pied un projet de logements supervisés – le Black Community Work Group, la Affordable Housing Association of Nova Scotia, Harbour City Homes et la Metro Non-Profit Housing Association. L'objectif était de travailler à la revitalisation d'une partie d'un îlot urbain d'une façon qui tiendrait compte de l'usage qu'en fait actuellement la collectivité. Cinq projets distincts ont été proposés, lesquels faisaient intervenir des groupes sans but lucratif, coopératifs et privés dans un îlot urbain. L'IPAC et la SCHL ont apporté d'importantes contributions à la réalisation de ce projet.***

- *Partenariats avec le gouvernement* : Même si les fournisseurs de services entretenaient souvent une relation de travail avec certaines administrations provinciales ou municipales avant la mise en œuvre de l'INSA, cette dernière a donné lieu à des relations de travail nouvelles ou améliorées avec des responsables provinciaux et municipaux dans la majorité des collectivités. La participation très active de l'administration provinciale ou municipale à la planification communautaire (10 des 20 collectivités) procurerait des avantages à l'échelle communautaire et au niveau des projets. Par exemple, à Edmonton, la collaboration directe des responsables provinciaux et municipaux au processus de l'IPAC, ainsi qu'à l'établissement et au soutien d'une entité non gouvernementale chargée de coordonner l'activité relative à l'itinérance au cours des années à venir, a amélioré la viabilité prévue de la planification communautaire en matière d'itinérance. En outre, dans au moins la moitié des collectivités à l'étude, la collaboration gouvernementale avec les fournisseurs de services s'est traduite par des méthodes créatives d'élaboration et de financement des projets. À titre d'exemple, la Creighton Gerrish Development Association à Halifax a établi un important nouveau centre d'hébergement subventionné au centre-ville grâce au soutien et aux contributions financières et en nature innovatrices de nombreux groupes communautaires et de tous les ordres de gouvernement.

  Il est prématuré d'évaluer les incidences de cette collaboration sur les orientations des politiques et des programmes du gouvernement. Les fournisseurs de services et les agents de planification dans la majorité des collectivités ont indiqué, cependant, que la participation de tous les ordres de gouvernement contribue à intégrer la planification relative à l'itinérance aux orientations existantes des politiques et des programmes du gouvernement. Les agents de planification sont

mieux informés des politiques et des programmes actuels du gouvernement et ils ont de plus mentionné la possibilité d'influer sur les orientations stratégiques lorsqu'il y a participation active de la part des représentants du gouvernement.

En même temps, dans presque chacune des collectivités, les représentants de l'administration provinciale ont dit craindre que leurs ministères ne finissent par subir les pressions de la collectivité pour qu'ils assurent un financement courant des projets initialement financés dans le cadre de l'IPAC. Dans environ le quart des collectivités à l'étude, les responsables de la planification communautaire et les représentants locaux de l'administration provinciale ont eux-mêmes fait savoir que cette crainte limite l'étendue de la participation provinciale à la planification communautaire.

8.1.5 Capacité des collectivités autochtones

Les entrevues menées avec les responsables du dossier de l'itinérance chez les Autochtones dans les 20 collectivités où s'est déroulée une étude de cas indiquent que, au début de l'Initiative, les collectivités autochtones étaient moins aptes que ne l'étaient les autres collectivités à s'attaquer au problème des sans-abri[26]. Ils ont expliqué cette situation par le manque d'installations et de services spécialisés, le manque relatif d'expérience et de ressources des services autochtones existants, comparativement à de nombreux services s'adressant à la population en général, et par le manque d'éducation et de formation structurées de nombreux fournisseurs de services. Ce point de vue était généralement partagé par les dirigeants et les fournisseurs de services autochtones interviewés, et par les agents de planification générale des 18 collectivités comptant une population autochtone considérable.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la composante des Autochtones sans-abri n'obligeait pas les collectivités autochtones à entreprendre une planification communautaire et ne prévoyait pas de fonds à cette fin particulière. En outre, il y a eu des retards dès la mise en œuvre initiale de cette composante sous les auspices des signataires locaux d'EDRHA. Les informateurs clés dans les collectivités autochtones considéraient de façon générale que ces retards et l'absence de fonds consacrés à la planification dans la voie de financement de la composante des Autochtones sans-abri ont limité le genre d'acquisition de capacité et d'établissement de partenariats que la planification communautaire a permis de produire dans les collectivités en général.

L'intention de la composante des Autochtones sans-abri en tant que voie distincte était de veiller à ce que les collectivités autochtones reçoivent un financement ciblé et puissent travailler indépendamment des processus communautaires généraux dans la mesure où elles le choisissaient. La décision prise au milieu du programme d'utiliser les modalités d'application de l'IPAC a contribué à encourager les fournisseurs de services et les dirigeants politiques autochtones à collaborer à planifier des stratégies relatives à l'itinérance (soit dans le contexte de la planification communautaire générale, soit de

[26] Les « collectivités » autochtones dont il s'agit dans le présent rapport étaient les groupes et les particuliers qui se sont rassemblés pour planifier et demander un financement dans le cadre de l'INSA, ainsi que les Autochtones qu'ils représentaient et qui habitaient dans les collectivités visées par l'IPAC. Dans deux des 20 collectivités, il n'existait pas de population autochtone urbaine importante.

façon indépendante). Toutefois, la majorité des collectivités autochtones n'avaient pas mis au point un plan indépendant pour les Autochtones sans-abri au moment de l'évaluation.

Dans les collectivités en général, le processus de planification communautaire même aurait grandement contribué à accroître la capacité de s'attaquer au problème des sans-abri. Dans la moitié des collectivités visées par l'IPAC comptant une importante population autochtone, les organismes et les dirigeants politiques autochtones ont participé activement à la planification générale. Ces représentants ont indiqué que leur participation a été positive en ce sens que les fonds destinés aux projets ont été attribués d'une manière plus planifiée, d'après une évaluation des besoins et des priorités. En outre, ils ont fréquemment souligné les nouvelles relations de travail qu'ils avaient établies avec les fournisseurs de services s'adressant à la population en général. Toutefois, la plupart d'entre eux ont également mentionné que l'absence d'un processus de planification autochtone indépendant limitait la mesure dans laquelle les collectivités autochtones ont acquis une capacité propre de s'attaquer à l'itinérance.

Dans six collectivités, nous avons observé une certaine planification indépendante relative à l'itinérance chez les Autochtones. En effet, d'importants groupes diversifiés d'organismes et de particuliers autochtones (surtout des fournisseurs de services, mais aussi certains dirigeants communautaires) se sont réunis périodiquement pour discuter d'itinérance et planifier la meilleure utilisation possible des ressources offertes dans le cadre de la composante des Autochtones sans-abri. Ce genre de consultation communautaire au sujet de l'itinérance n'existait pas auparavant et était jugée profitable en soi. Toutefois, même dans ces collectivités, les participants considéraient que l'acquisition de capacité était grandement limitée par l'absence de fonds attribués à des fins de planification (p. ex., des fonds qui permettraient d'embaucher des experts-conseils de l'extérieur pour la facilitation et les recherches de base, comme environ la moitié des collectivités en général l'ont fait). D'après les évaluations signalées de l'éducation, de la formation et de l'expérience du personnel, ainsi que des ressources existantes, le renforcement de la capacité a également été restreint par la capacité existante qu'ont les organismes autochtones de planifier et de mettre en œuvre d'importantes initiatives pour les sans-abri.

Ainsi, qu'une approche autochtone indépendante ait été suivie ou pas, l'évaluation a révélé qu'il reste beaucoup de travail à accomplir pour ce qui est de renforcer la capacité, de forger des partenariats et d'établir des plans communautaires détaillés pour les Autochtones sans-abri.

8.1.6 Sommaire et conclusion au sujet du renforcement de la capacité

Il est ressorti de l'évaluation que l'IPAC a contribué de façon importante à améliorer la capacité existante de s'attaquer à l'itinérance dans la majorité des collectivités à l'étude. À preuve, 1) la mobilisation des fournisseurs de services, des administrations publiques et d'autres intervenants; 2) la croissance du nombre et des genres de partenariats venant en aide aux sans-abri; enfin, 3) les structures de planification et de prise de décisions communautaires qui ont maintenant été établies. Ces résultats découlent, d'une part, de la

disponibilité des fonds de l'IPAC et, d'autre part, du fait que l'IPAC prévoit que la planification et la prise de décisions en ce qui a trait à l'itinérance relèvent de la responsabilité des collectivités. Même à Ottawa et à Toronto, où les évaluateurs ont observé des incidences plus limitées de l'IPAC sur la capacité communautaire, les fournisseurs de services locaux et les représentants municipaux ont indiqué que l'IPAC a aidé à améliorer les plans communautaires existants, à accroître l'inclusion et à préciser les priorités.

Avant la mise en œuvre de l'Initiative, la capacité de s'attaquer à l'itinérance qu'avaient les 20 collectivités visées par l'IPAC qui ont été examinées variait de beaucoup. Même si quelques-unes avaient déjà des structures et des processus bien établis, la majorité de ces collectivités avaient grand besoin de renforcer leur capacité. Dans ces collectivités, les agents de planification et les fournisseurs de services signalaient couramment qu'il demeurait nécessaire d'améliorer et de mettre à jour les plans communautaires, d'accroître la capacité d'élaboration de projets et de rehausser les compétences dans divers secteurs de prestation des services.

8.2 Incidences du financement assuré dans le cadre de l'IPAC[27]

Alors que la section précédente était consacrée aux incidences de l'IPAC sur le renforcement de la capacité communautaire, nous présentons dans cette section-ci les données existantes sur les incidences différentielles immédiates du financement de programme même. Les évaluateurs ont mesuré les incidences du financement de programme de deux façons. Premièrement, ils ont analysé l'apport différentiel du financement en examinant dans quelle mesure il s'agissait de nouveaux fonds qui venaient compléter (plutôt que remplacer) l'investissement existant provenant d'autres sources. Ils ont également envisagé si ce financement a permis de mettre de l'avant certains projets qui n'auraient pas été entrepris autrement. Deuxièmement, les évaluateurs ont examiné l'utilisation des fonds pour déterminer dans quelle mesure les dépenses cadraient avec l'objectif fédéral de favoriser une approche axée sur un continuum de services.

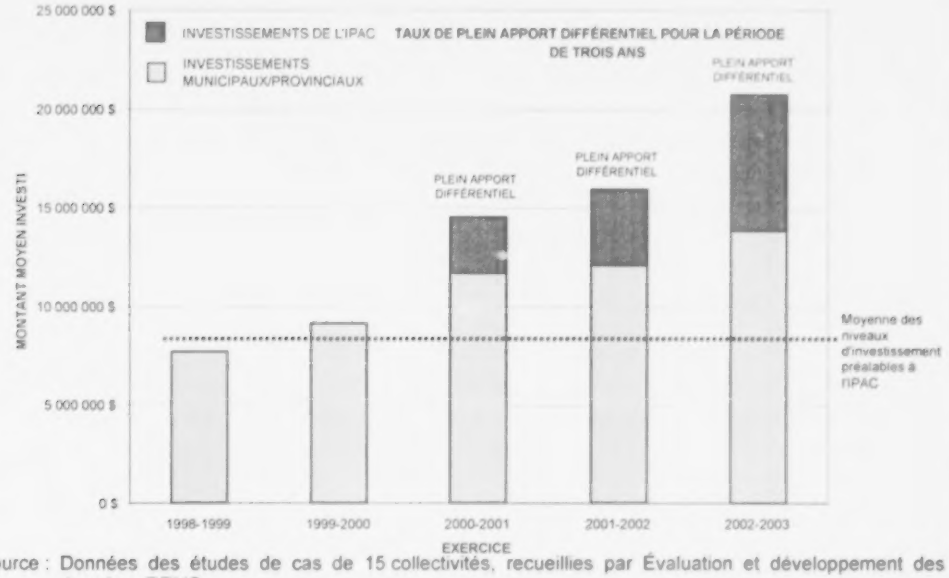
8.2.1 Apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC

D'après la méthode décrite au chapitre 1, l'évaluation a révélé que le financement de programme venait compléter, plutôt que remplacer, les niveaux existants d'investissement municipal et provincial relatif à l'itinérance qui précédaient immédiatement l'Initiative.

[27] Tout au long de la section 8.2, l'expression « financement assuré dans le cadre de l'IPAC » désigne les trois voies de financement (l'IPAC, la composante des Autochtones sans-abri et celle des jeunes sans-abri), sauf indication contraire.

Graphique 1

Apport différentiel estimatif du financement assuré dans le cadre de l'IPAC par rapport aux investissements municipaux/provinciaux relatifs à l'itinérance dans certaines collectivités au Canada



Source : Données des études de cas de 15 collectivités, recueillies par Évaluation et développement des données, DRHC

Le graphique qui précède démontre que le financement de programme fédéral assuré dans le cadre de l'IPAC a fourni un plein apport différentiel à chacun des trois exercices pendant lesquels l'Initiative a duré. Autrement dit, le programme n'a pas simplement remplacé les niveaux existants d'investissement des provinces et des municipalités. En outre, les données des collectivités indiquent qu'il y a eu d'importants investissements provinciaux et municipaux supplémentaires, au-delà des niveaux préalables à l'INSA, au cours de la période d'activité triennale de l'IPAC. Il se peut aussi qu'une partie de ces investissements supplémentaires découlent de l'effet de levier de l'Initiative fédérale[28].

Les renseignements tirés des études de cas et des entrevues auprès d'informateurs clés laissent entendre qu'un certain nombre de caractéristiques conceptuelles de l'IPAC, et certains autres facteurs, ont pu contribuer de façon importante à prévenir la substitution et à encourager des investissements accrus en provenance d'autres sources :

- Le fait d'obliger les collectivités à trouver des fonds de contrepartie de sources non fédérales pour recevoir les fonds qui leur ont été attribués dans le cadre de l'IPAC permettait d'éviter que les fonds de l'IPAC n'aillent à une collectivité qui ne disposait

[28] L'évaluation n'a pas porté sur la question des investissements non fédéraux obtenus par effet de levier. Il se peut que les nouveaux investissements non fédéraux observés au cours de la période de trois ans de l'IPAC découlent de l'effet de levier de l'IPAC, mais ils peuvent aussi être attribuables à d'autres facteurs. Des recherches plus poussées sont nécessaires à l'évaluation de l'effet de levier de l'IPAC.

d'aucune autre source de financement importante[29]. La présence d'autres sources de financement indiquait que la collectivité avait des antécédents et avait démontré son engagement en matière de lutte contre l'itinérance.

- L'obligation de démontrer que les projets devant être financés dans le cadre de l'IPAC seraient viables au-delà de 2003 garantissait qu'ils ne dépendent pas uniquement des investissements fédéraux.
- L'obligation d'élaborer un plan communautaire et la large assise des coalitions chargées d'élaborer des stratégies et d'affecter les ressources auraient accru le niveau de collaboration dans la plupart des collectivités, tandis que la force de ces coalitions et leur soutien à la planification ont pu inciter d'autres sources à maintenir ou à accroître le financement accordé.
- Il se peut que les consultations tenues entre les hautes instances fédérales et leurs homologues provinciaux et municipaux avant l'annonce de l'IPAC et de façon périodique par la suite aient aidé à garder le dossier de l'itinérance à l'avant-plan des préoccupations et à s'assurer d'un engagement soutenu de toutes les sources.
- Étant donné la nature et l'étendue du problème des sans-abri au Canada, et le fait que ce dossier a retenu beaucoup d'attention ces dernières années, le gouvernement s'est peut-être abstenu de procéder au retrait de fonds destinés aux programmes et aux services pour les sans-abri qu'il aurait peut-être pu faire autrement, compte tenu des autres priorités budgétaires pressantes.

Aucun de ces facteurs n'est une caractéristique permanente dans les collectivités participantes. À l'exception du dernier facteur, il s'agissait de caractéristiques conceptuelles de l'IPAC ou le résultat d'un effort délibéré de la part des planificateurs et des gestionnaires de l'INSA.

Autres avantages différentiels

Dans les 20 collectivités où s'est déroulée une étude de cas, les évaluateurs ont sondé l'opinion d'observateurs à propos du rôle que les fonds de l'IPAC ont joué dans la mise en marche et la réalisation de projets qui n'avaient pas auparavant été envisagés de manière concrète. Ces consultations indiquent que la grande majorité des projets financés dans le cadre de l'IPAC n'auraient pas eu lieu dans un avenir prévisible. On considère le plus souvent que les fonds provenant de l'IPAC ont comblé des lacunes dans les voies de financement existantes, ce qui a permis d'aller de l'avant avec des projets qui n'auraient peut-être pas eu lieu ou qui n'auraient pas été mis sur pied aussi rapidement en l'absence de ces fonds.

[29] L'exigence de fonds de contrepartie ne s'appliquait qu'à l'IPAC, et non au financement des composantes pour les jeunes sans-abri ou pour les autochtones sans-abri.

Le Hamilton House Refugee Project des Fidèles Compagnes de Jésus (FCJ) à Toronto a reçu des fonds en provenance de l'IPAC pour rénover une maison et la transformer en logements de transition pour des réfugiées. Les FCJ avaient prévu d'essayer de réunir des fonds publics, mais elles n'avaient aucune idée du temps qu'il faudrait et elles y voyaient une initiative de longue durée. Les fonds de l'IPAC leur ont permis d'établir le refuge immédiatement, et les appartements sont maintenant occupés.

***

La collectivité de Kelowna savait depuis un certain temps qu'un refuge pour femmes était absolument nécessaire – ce besoin avait été établi avant la mise en œuvre de l'IPAC et il a été désigné comme hautement prioritaire lorsque les fonds de l'IPAC sont devenus disponibles. Toutefois, aucun projet de construction du refuge n'avait été élaboré et son organisme parrain, la Servants Anonymous Society, n'avait pas envisagé de prendre le projet en charge en l'absence de financement des immobilisations. Les fonds provenant de l'IPAC ont permis la construction de ce refuge.

La grande majorité des personnes consultées, dans les 20 collectivités visitées, considéraient que la souplesse de la composante de l'IPAC en particulier était un atout important qui permettait aux collectivités aux prises avec diverses circonstances de financer les projets dont elles avaient besoin.

Incidences sur d'autres sources de financement

Dans chacune des vingt collectivités examinées aux fins de l'évaluation, l'IPAC avait donné lieu à des engagements en nature de la part de la province et de l'administration locale, tels que 1) la fourniture d'espace de bureau et d'autres ressources appuyant la planification communautaire, 2) l'apport de connaissances spécialisées du logement, de l'immobilier, de l'architecture et du génie, 3) des exemptions fiscales, et 4) le détachement de personnel à temps partiel ou à plein temps. Dans un nombre restreint de collectivités, l'administration municipale a accordé des subventions pour des projets financés en partie dans le cadre de l'IPAC, bien que ces projets tendent à être financés par des programmes permanents de subventions communautaires qui existaient avant l'INSA.

Selon des informateurs clés, les engagements provinciaux ayant découlé de l'IPAC consistaient dans une large mesure à accroître les indemnités journalières à l'égard des services sociaux ou de santé se rattachant aux installations nouvelles ou améliorées financées par l'IPAC. En outre, en Alberta et en Ontario, l'administration provinciale a accru ses engagements financiers directs vis-à-vis du problème de l'itinérance pendant la période où l'IPAC était mise en œuvre. Certains informateurs dans ces provinces étaient d'avis que ces hausses résultaient, du moins en partie, des engagements fédéraux et de l'importance qu'a alors pris le dossier de l'itinérance dans les collectivités, quoique les évaluateurs n'aient pu valider ce point de vue. Toutefois, il conviendrait de signaler que,

d'après les représentants locaux de la province et les fournisseurs de services, les engagements du gouvernement provincial à l'égard du problème des sans-abri sont subordonnés aux circonstances économiques et budgétaires de la province, et l'on ne peut présumer qu'ils seront maintenus aux niveaux actuels à long terme.

Dans la grande majorité des collectivités visitées, les nouveaux engagements financiers de la part du secteur privé sont très limités. Les fournisseurs de services et les agents de planification communautaire expliquaient le plus souvent cette situation par le but lucratif du secteur privé et la perception selon laquelle les entreprises étaient peu disposées à être associées aux sans-abri. En outre, ces mêmes répondants ont mentionné que les perceptions publiques voulant que les sans-abri soient « les principaux responsables de leur situation » ne favorisaient pas la participation du secteur privé. On reconnaît généralement à l'échelle communautaire et du côté des responsables de DRHC et du SNSA que l'investissement par le secteur privé « demeure un territoire à exploiter ». En outre, la grande majorité des fournisseurs de services sont très pessimistes sur la possibilité que les engagements privés représentent un jour une part importante du financement global requis.

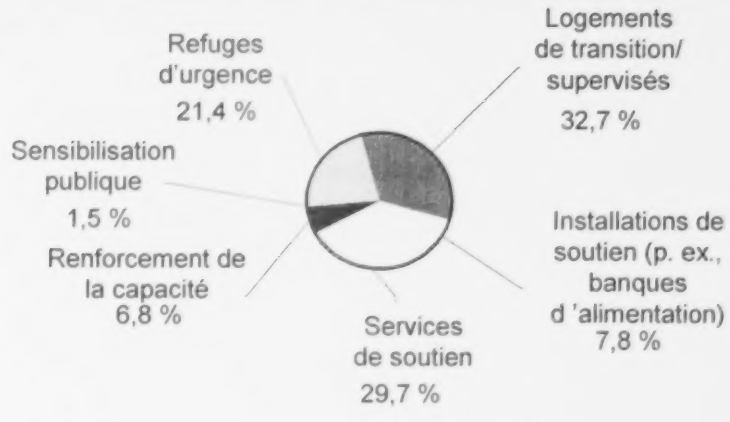
8.2.2 *Incidences des dépenses de projet*

Parmi les avantages à court terme que l'on attendait de l'IPAC, le financement d'installations et de services nouveaux ou améliorés pour les sans-abri est le plus concret. Dans cette section, nous examinons la nature des dépenses et de quelle façon elles cadrent avec l'objectif du programme qui est d'atténuer le problème des sans-abri au moyen d'une approche axée sur un « continuum de services ».

Structures de dépenses de l'IPAC

La graphique 2 ci-dessous décrit la répartition des dépenses engagées dans le cadre de l'IPAC dans l'ensemble des 61 collectivités au pays. Cette répartition est basée sur les chiffres tirés des bases de données financières du SNSA au sujet du montant réel attribué au moment de l'évaluation (au total 222,6 millions de dollars, soit environ 85 % du financement de 260 millions de dollars destiné à des projets).

Graphique 2
Répartition des dépenses engagées à ce jour dans le cadre de l'IPAC



Source : Bases de données financières du SNSA (juillet 2002)

Parmi les fonds attribués à ce jour en provenance de l'IPAC, environ 54 % des dépenses approuvées à l'échelle du pays étaient des dépenses en immobilisations pour divers types de refuges, dont des refuges d'urgence et des logements de transition (21 % respectivement) et des logements supervisés (11 %). À l'échelle communautaire, l'affectation des fonds varie considérablement du point de vue de la proportion des dépenses consacrées à des refuges (elle est infime dans certaines petites collectivités, alors qu'elle atteint 100 % dans une collectivité en particulier). Dans la majorité des collectivités, la proportion des fonds affectés à des refuges se situe dans la fourchette moyenne (entre le quart et les trois quarts). Toutefois, un pourcentage important (20 %) des collectivités ont consacré plus des trois quarts de leurs fonds à des refuges, tandis qu'environ 28 % y ont consacré moins du quart.

Les chiffres du SNSA fournissent une répartition détaillée des dépenses en immobilisations engagées dans le cadre de l'IPAC à l'égard des projets de refuge (refuges d'urgence, logements supervisés et de transition) : 16 % des dépenses ont été consacrées à des achats de terrains ou de bâtiments; 8 %, au préaménagement (planification de l'emplacement, services d'architecture, évaluations environnementales, etc.); 10 %, à la construction neuve; 31 %, à des travaux de rénovation; 13 %, aux frais d'exploitation directs; enfin, 22 %, à du matériel et à des fournitures (ameublement, fourgonnettes, etc.)[30].

Mises à part les dépenses en immobilisations pour des refuges, environ 8 % du financement de projets dans le cadre de l'IPAC a été ciblé sur d'autres types d'installations de soutien comme des banques d'alimentation, des centres de jour, des soupes populaires et un nombre limité d'installations abritant des programmes de santé et de traitement de la toxicomanie. Ainsi, les dépenses totales consacrées à ce stade-ci à des projets d'immobilisations représentent environ 62 % des dépenses globales engagées dans le cadre de l'IPAC.

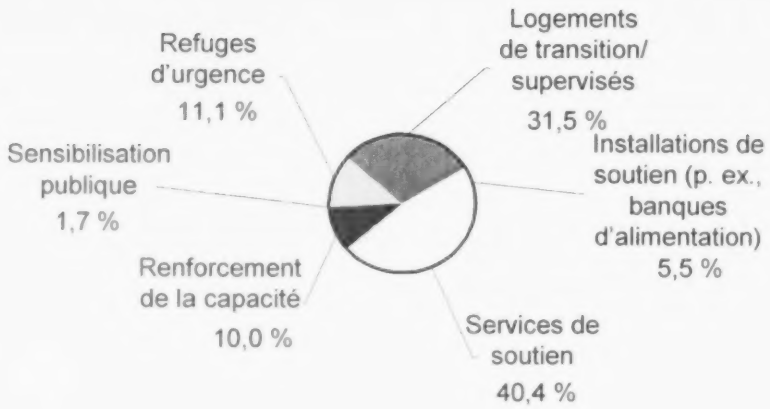
[30] Secrétariat national pour les sans-abri, Analyse nationale des investissements : IPAC, jeunes et Autochtones.

Le deuxième secteur de dépenses en importance a trait à la prestation de service, dont des mesures de soutien au logement, des services d'information et d'orientation, du counselling, des soins de santé, ainsi que des services d'éducation et de formation. Ces dépenses représentent environ 30 % du total. Les dépenses consacrées à la recherche, à la planification et à la coordination de projets, à la formation et à d'autres projets de renforcement de la capacité représentent à peu près 7 % des dépenses totales, tandis que les projets axés sur la sensibilisation publique accaparent environ 1,5 % des dépenses.

On a souvent fait remarquer lors des consultations communautaires que, malgré les fonds importants investis à ce jour dans l'aménagement de logements de transition (logements indépendants ou faisant partie d'une installation à fins multiples), les besoins à cet égard sont loin d'avoir été comblés. Cette situation s'explique par le fait que les coûts d'établissement et de fonctionnement des logements supervisés et de transition sont beaucoup plus élevés que ceux des refuges d'urgence ou de grandes installations polyvalentes. En effet, le ratio du personnel rémunéré aux clients doit être beaucoup plus élevé, et il faut plus d'espace pour les clients qui apprennent à vivre dans un milieu plus autonome et dont le séjour est beaucoup plus long. Ainsi, bien que les dépenses consacrées aux logements de transition et supervisés aient été considérables, la plupart des agents de planification communautaire indiquent que, par rapport au besoin et aux coûts comparatifs, ces dépenses ont été relativement modestes.

De plus, les responsables de la planification communautaire ont souligné que les dépenses relativement restreintes engagées pour la recherche, la formation et d'autres activités de renforcement de la capacité, de même que pour la sensibilisation publique, s'expliquent par le besoin critique de soutien immédiat des sans-abri. Étant donné ce besoin critique, les collectivités ont choisi de diriger les ressources de l'IPAC vers les services.

Graphique 3
Répartition des dépenses engagées à ce jour dans le cadre de la composante des Autochtones sans-abri



Source : Bases de données financières du SNSA (juillet 2002)

Structures de dépenses de la composante des Autochtones sans-abri

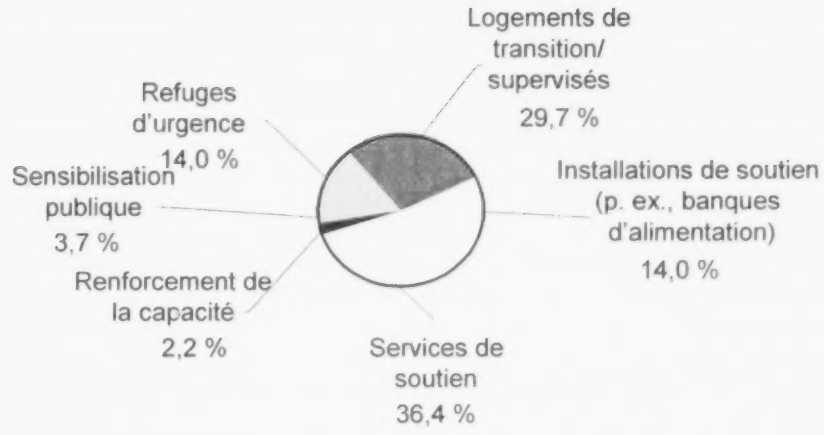
Comme la graphique 3 l'indique, environ 43 % des 16 millions de dollars attribués à ce jour dans le cadre de la composante des Autochtones sans-abri sont allés à des refuges. Parmi les montants attribués pour des refuges, près de trois fois plus de fonds ont été consacrés à des logements de transition et supervisés qu'à des refuges d'urgence. Cette structure d'affectation des fonds diffère quelque peu de celle de l'IPAC, où à peu près une fois et demie plus de fonds sont allés à des logements de transition et supervisés qu'à des refuges d'urgence.

L'autre partie importante des fonds allant à des projets pour les Autochtones sans-abri ont été destinés à la prestation de services (environ 41 % des dépenses totales). Les services d'éducation et de formation des clients ont fait l'objet d'un financement (14 % des dépenses) supérieur à celui d'autres types de services en raison des modalités de financement prévues par les EDRHA axées sur l'emploi.

Une observation intéressante au sujet des dépenses liées à la composante des Autochtones sans-abri, c'est que 10 % des fonds attribués ont été ciblés sur des activités de renforcement de la capacité, dont la très grande partie est allée à des fonctions de planification communautaire et de coordination. La raison en est que, contrairement aux collectivités visées par l'IPAC, qui ont reçu en tout deux millions de dollars supplémentaires pour accomplir ces fonctions (ces fonds ne sont pas compris dans les dépenses de projet), les collectivités autochtones ne disposaient pas de ressources affectées à cette fin particulière. Certains fonds destinés à des projets ont donc servi à payer les coûts associés à la planification et à la coordination.

Les centres de jour, les soupes populaires et d'autres types d'installations de soutien représentaient environ 5 % des dépenses associées à la composante des Autochtones sans-abri, tandis que 2 % des dépenses ont été consacrées à la sensibilisation publique au sein des collectivités autochtones.

Graphique 4
Répartition des dépenses engagées à ce jour dans le cadre de la composante des jeunes sans-abri



Source : Bases de données financières du SNSA (juillet 2002)

Structures de dépenses de la composante des jeunes sans-abri

Les fonds attribués à des projets pour les jeunes sans-abri correspondaient de façon générale aux dépenses engagées dans le cadre de l'IPAC, comme l'illustre le graphique 4. Parmi les 17 millions de dollars qui avaient été attribués au moment de l'évaluation, les refuges accaparaient 44 % de toutes les dépenses. Deux fois plus de fonds destinés à des projets pour les jeunes sans-abri sont allés à des logements de transition et supervisés qu'à des refuges d'urgence. À cet égard, la structure d'affectation des fonds se situe entre celle de l'IPAC et celle de la composante des Autochtones sans-abri. Environ 36 % des fonds de la composante jeunesse ont servi à la prestation de services, en particulier des services d'éducation et de formation (conformément au fait que la plus grande part des fonds destinés à des projets pour les jeunes ont été attribués dans le cadre des programmes de la SEJ). Cette proportion des dépenses visait aussi toutes sortes d'autres services, tels que des mesures de soutien au logement, des services d'information et d'orientation, la fourniture de vêtements, de meubles et d'autres biens, ainsi que du counselling personnel et en matière de santé.

Les dépenses liées à la composante jeunesse différaient quelque peu de celles de la composante des Autochtones sans-abri et de l'IPAC du point de vue de l'accent mis sur les centres de jour, les banques d'alimentation et d'autres installations de soutien — ces

dépenses représentaient environ 14 % du total, soit près du double de la proportion consacrée à cette fin dans le cadre des autres composantes. Le renforcement de la capacité ne représentait pas une priorité de dépense de la composante des jeunes sans-abri — seulement environ 2 % des dépenses ont été consacrées à cette fin, surtout pour la formation des fournisseurs de services. (Les informateurs clés ont mentionné qu'il existe dans les centres urbains du Canada de nombreux organismes d'expérience bien établis qui œuvrent auprès des jeunes et que ce sont généralement ces organismes qui ont reçu des fonds destinés à des projets pour les jeunes sans-abri.) La sensibilisation publique représentait près de 4 % des dépenses de la composante des jeunes sans-abri.

Installations et services nouveaux et améliorés financés par l'INSA

Le tableau suivant indique le nombre de projets de chaque type qui ont été financés dans le cadre de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri.[31] Ces données complètent les graphiques de l'affectation des fonds présentés aux pages précédentes, et elles démontrent combien d'installations et de services ont été créés ou améliorés dans les collectivités canadiennes par suite de l'INSA. Il importe de signaler que, dans bien des cas, l'IPAC n'était qu'une de plusieurs sources de financement de ces projets. Par conséquent, la croissance du nombre d'installations et de services indiqués ci-dessous n'est pas entièrement attribuable au financement assuré dans le cadre de l'IPAC.

[31] Il est important de signaler que, pour certains de ces projets, l'IPAC était la seule source de financement et que, pour d'autres, l'IPAC était l'une de nombreuses sources de financement (p. ex., ministères fédéraux, gouvernements provinciaux, administrations municipales, organismes du secteur privé ou organismes non gouvernementaux) qui servaient à la réalisation du projet.

Tableau 4
Nombre de projets financés selon la voie de financement et le type de projet (dépenses totales jusqu'en juillet 2002)

Type de projet	IPAC	Autochtones	Jeunes	Total
Refuge d'urgence	175	16	14	205
Logement de transition	138	15	16	169
Logement supervisé	54	4	2	60
Mixte (urgence, transition, supervisé)	45	3	4	52
Tous les refuges (sous-total)	412	38	36	486
Centre de jour	73	2	9	84
Banque d'alimentation	11	0	2	13
Soupe populaire	23	2	0	25
Centre de jour/soupe populaire/banque d'alimentation combinés	17	0	1	18
Tous les autres projets d'immobilisations (sous-total)	124	4	12	140
Soutien au logement	241	29	18	288
Information et aiguillage	297	29	19	345
Soutien psychosocial (counselling)	237	19	16	272
Soutien à la santé	124	11	13	148
Éducation et formation	355	59	52	466
Tous les projets de services de soutien (sous-total)	1 254	147	118	1 519
Nombre total de projets financés	**1 790**	**189**	**166**	**2 145**

Résumé

L'analyse des données dont nous disposons sur les dépenses de projet semble indiquer que les fonds provenant de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri ont servi à un vaste éventail de projets le long du continuum de services. Toutefois, il importerait à ce stade-ci (comme il est indiqué dans les plans communautaires, et selon les informateurs clés interviewés aux fins de cette évaluation) que les collectivités commencent à accroître nettement l'ensemble existant d'installations de soutien de seconde étape et évitent d'utiliser les attributions futures pour financer des installations et des services d'urgence.

9. Constatations et conclusions clés

Dans ce chapitre, nous résumons les principales constatations issues de l'évaluation. De plus, nous mettons en évidence les facteurs clés du succès obtenu et certains aspects à améliorer dans toute initiative fédérale future pour les sans-abri.

9.1 Constatations clés issues de l'évaluation

Si nous examinons les constatations issues de l'évaluation à la lumière des objectifs stratégiques de l'INSA et des objectifs opérationnels de l'IPAC, de la composante des Autochtones sans-abri et de celle des jeunes sans-abri, nous observons des progrès importants dans la plupart des secteurs.

L'examen de la conception, de la mise en œuvre et des résultats immédiats de l'IPAC indique que le modèle d'exécution de l'IPAC ne présente pas de failles importantes apparentes et que les prémisses qui sous-tendent l'approche communautaire ont été confirmées jusqu'à maintenant. Les caractéristiques conceptuelles de l'IPAC ont assuré un équilibre approprié entre la souplesse requise par les collectivités et le besoin de reddition de comptes du gouvernement. Ensemble, le financement de programme et la planification communautaire de l'affectation des fonds ont permis à la grande majorité des collectivités à l'étude d'améliorer nettement leur capacité d'atténuer le problème de l'itinérance.

La composante des Autochtones sans-abri de l'INSA s'est heurtée à d'importants problèmes de conception et de mise en œuvre. Mentionnons les retards initiaux et les lignes directrices de financement restrictives au départ, ainsi que l'absence de fonds consacrés expressément à la planification. De plus, les collectivités autochtones étaient généralement moins aptes, en terme de capacité communautaire, à mener des recherches et à élaborer des plans communautaires. Ces facteurs ont entravé les progrès de la plupart des collectivités autochtones et ont retardé la mise en œuvre de l'initiative, comme en témoigne le faible niveau des dépenses de projet engagées à ce jour. Même si l'on observe certaines améliorations de la planification communautaire autochtone relative à l'itinérance, dans l'ensemble, il y a beaucoup moins de progrès dans la lutte contre l'itinérance chez les Autochtones que dans les collectivités en général.

La conception et la mise en œuvre de la composante des jeunes sans-abri ont suscité des préoccupations moins importantes que dans le cas de la composante des Autochtones sans-abri, malgré les similitudes entre ces deux composantes. Le fait, que les fonds destinés à des projets pour les jeunes étaient séparés du financement assuré dans le cadre de l'IPAC, que les modalités d'application initiales étaient restrictives et que DRHC conservait un pouvoir administratif et décisionnel sur les fonds de la composante jeunesse, a occasionné certains inconvénients aux membres de la collectivité et a retardé l'attribution des fonds destinés à des projets pour les jeunes. Toutefois, dans la plupart des cas, les organismes de services aux jeunes ont été intégrés au processus de

planification communautaire, ce qui a permis aux collectivités de financer les projets pour les jeunes sans-abri en tant que partie intégrante de la stratégie communautaire.

L'une des constatations les plus positives vient de l'analyse de l'apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC. L'analyse démontre que les ressources fédérales viennent compléter de façon appréciable les investissements préexistants relatifs à l'itinérance et que l'Initiative a peut-être contribué à engendrer des investissements supplémentaires de la part de partenaires non fédéraux. Cette constatation est renforcée par les indications selon lesquelles les investissements dans les installations et les services cadrent avec l'approche axée sur le continuum de services que le gouvernement fédéral cherchait à encourager.

Bien qu'on soit parvenu jusqu'à un certain point à coordonner l'IPAC, la composante des Autochtones sans-abri et celle des jeunes sans-abri, les composantes de l'Initiative qui ne relèvent pas de DRHC étaient, dans une large mesure, gérées séparément à l'échelle nationale et locale. Nous concluons que, dans l'ensemble, l'INSA n'a pas permis d'établir une réponse fédérale coordonnée au problème des sans-abri.

La composante recherche n'a pas encore produit les résultats initialement escomptés. Elle a permis d'établir un programme de recherche, et des progrès ont été accomplis relativement au système de collecte des données SISA. Toutefois, en raison de l'engagement budgétaire relativement restreint en matière de recherche et de diffusion de l'information sur l'itinérance, le Canada ne fait encore que commencer à acquérir des connaissances de base sur la nature et l'étendue du phénomène de l'itinérance.

9.2 Facteurs de réussite clés

- Le modèle de l'IPAC, où la collectivité exerce le contrôle sur le processus d'attribution des fonds, et qui est assorti de mesures de protection afin que l'utilisation des fonds cadre avec les objectifs fédéraux, a grandement contribué à une vaste mobilisation des collectivités autour du problème des sans-abri.
- Dans la plupart des collectivités, la planification communautaire exigée par l'IPAC a fait en sorte d'accroître le nombre de partenariats et d'établir des structures et des processus de planification et de prise de décisions. Ensemble, ceux-ci ont nettement amélioré la capacité communautaire de s'attaquer au problème des sans-abri.
- Le soutien apporté par le personnel local de DRHC à la mise en œuvre de l'Initiative était généralement considéré comme essentiel à son succès dans la plupart des collectivités et a permis de présenter le gouvernement fédéral sous un jour nouveau, comme collaborateur et militant proactif, ce qui a réjoui les fournisseurs de services.
- La souplesse des modalités d'application de l'IPAC a permis aux collectivités de faire toutes sortes d'investissements qui n'étaient pas possibles auparavant, tout en garantissant que les dépenses étaient conformes aux objectifs de l'IPAC.
- Les consultations tenues avec les administrations provinciales avant l'IPAC, le fait d'obliger les collectivités à trouver des fonds de contrepartie, la stratégie de planification communautaire de grande portée, qui était axée sur la collaboration et

qui faisait souvent intervenir d'autres ordres de gouvernement, la gravité du problème des sans-abri et le désir qu'avaient les collectivités de s'attaquer au problème, voilà tous des facteurs qui semblent avoir contribué au plein apport différentiel des fonds de l'IPAC par rapport aux investissements préexistants relatifs à l'itinérance.

9.3 Aspects à améliorer

Il importe de préciser les rôles et les responsabilités au niveau le plus supérieur des ministères et organismes fédéraux, afin d'établir une approche panfédérale plus homogène vis-à-vis du problème de l'itinérance.

Les cadres supérieurs du gouvernement fédéral dans les régions ont besoin de directives claires en ce qui concerne leur participation à l'Initiative fédérale pour les sans-abri, pour veiller à ce que les politiques et les programmes pertinents soient conformes aux stratégies fédérales et communautaires, et assurer une présence fédérale cohérente dans les collectivités dans le dossier des sans-abri.

- Il est possible d'accroître la collaboration entre le gouvernement fédéral et certaines administrations provinciales et municipales, en particulier à l'échelle communautaire.
- En partenariat avec les administrations publiques, les collectivités devront répondre à la demande persistante d'un plus grand nombre de logements de transition et supervisés et de services connexes, afin de permettre aux clients des refuges d'accéder à une plus grande autonomie lorsqu'ils sont prêts, et de libérer des places de refuge au profit d'autres personnes qui en ont besoin.

La capacité future de s'attaquer à l'itinérance chez les Autochtones pourrait être améliorée par l'attribution de fonds réservés à la planification communautaire, à la recherche et à d'autres fonctions de renforcement de la capacité. Les collectivités autochtones continueraient d'avoir le choix entre, d'une part, une planification conjointe avec les collectivités en général et, d'autre part, une planification communautaire indépendante.

- Parce que l'IPAC ne durait que le temps de trois exercices, les collectivités (de même que le personnel du SNSA et les employés régionaux de DRHC) ont fait face à des pressions pour mener à bien un processus exhaustif de consultation et de planification communautaire, établir des structures décisionnelles, attribuer les fonds destinés aux projets, faire un suivi des progrès et réévaluer les priorités, le tout en un laps de temps très court. Le processus de financement des besoins urgents allait souvent à l'encontre de l'approche consultative planifiée. Un délai plus long tiendrait compte du temps qu'il faut pour acquérir une certaine capacité, tenir de vastes consultations, établir une planification en conséquence et mettre en œuvre des projets de façon efficace, surtout pour les collectivités qui commencent à peine à s'attaquer au problème des sans-abri.
- Les collectivités qui mettent en œuvre des initiatives de développement communautaire dynamiques et qui sont dotées d'une forte capacité d'élaboration de projets relativement à l'itinérance sont plus aptes à cibler les dépenses d'une manière

qui cadre avec leurs priorités. Un soutien continu à l'égard des initiatives de développement communautaire aidera les collectivités à lutter contre l'itinérance.

- Il y a lieu d'améliorer la qualité de certains plans communautaires, surtout pour qu'on y présente des renseignements de base complets et qu'on y établisse des priorités claires. Des normes plus claires, une orientation et une aide à cet égard pourraient être nécessaires aux exercices futurs de planification communautaire.

L'investissement dans la recherche sur l'itinérance n'a pas été suffisant pour qu'on établisse des données de base sur la nature et l'étendue du problème. Les recherches menées à ce jour ne permettent pas d'aider les collectivités et le gouvernement fédéral à assurer un suivi des progrès et à trouver des stratégies efficaces d'atténuation du problème des sans-abri. Étant donné le temps qu'il faut pour effectuer des recherches solides, les collectivités et les administrations publiques auraient avantage à poursuivre les efforts de recherche sur l'itinérance dans les plus brefs délais[32].

[32] L'annexe F présente les éléments qui devraient faire partie intégrante de tout programme de recherche futur, de l'avis des informateurs clés.

10. Évaluation future des incidences

La présente évaluation a surtout porté sur la conception et la mise en œuvre du programme. Étant donné la courte durée du programme, nous n'avons évalué que quelques-uns des résultats immédiats de l'Initiative. Bien qu'il n'ait pas été possible d'évaluer les incidences à long terme sur les collectivités et sur les sans-abri, il faudrait de toute évidence le faire si l'Initiative fédérale devait être renouvelée. La présente section porte sur quelques-unes des difficultés que pose une évaluation future des résultats. Nous discutons aussi d'éventuels aspects de l'évaluation, de méthodes possibles et d'options de conception.

10.1 Aspects prévus de l'évaluation

Les aspects qui seraient examinés dans le cadre d'une évaluation future sont tirés des objectifs stratégiques à long terme de l'INSA et de l'IPAC. On en dénombre quatre : 1) l'acquisition et le maintien de la capacité communautaire; 2) l'apport différentiel et l'effet de levier du financement fédéral; 3) les incidences sur les sans-abri; 4) les progrès que les collectivités font pour ce qui est de réduire l'itinérance. Nous discutons ci-dessous de ces aspects, des méthodes d'évaluation, des sources de données possibles, ainsi que des difficultés prévues.

10.1.1 Acquisition et maintien de la capacité communautaire

L'un des objectifs stratégiques de l'INSA est d'aider les collectivités à acquérir la capacité soutenue de s'attaquer au problème des sans-abri. Il importera donc d'élaborer des méthodes de mesure de la capacité communautaire et de son maintien, et de déterminer à quel point l'INSA contribue à l'acquisition et au maintien de cette capacité.

Dans le cadre de la présente évaluation, un certain nombre d'indicateurs de la capacité communautaire ont déjà été déterminés. Mentionnons l'établissement de processus de planification et de prise de décisions communautaires; l'augmentation du nombre de partenariats, du degré de coordination des services et du niveau de sensibilisation communautaire; enfin, la mobilisation des fournisseurs de services, des administrations publiques et d'autres intervenants. Pour évaluer les incidences de l'INSA relativement à l'acquisition d'une capacité communautaire soutenue, il faudra parvenir à améliorer les mesures de la capacité communautaire.

Nouveaux indicateurs

Dans les études portant sur le bien-être des collectivités, on utilise souvent le concept de « capital social » au lieu de « capacité communautaire » pour essayer d'expliquer les différences sur le plan du bien-être des collectivités. L'étendue de la participation

communautaire et la force des associations de citoyens sont deux mesures du capital social fréquemment utilisées. Elles sont à leur tour déterminées par des facteurs tels que la participation électorale, les adhésions à des clubs et à d'autres organisations et la confiance dans les institutions publiques.

Il est possible d'utiliser ces concepts pour examiner dans quelle mesure la création d'associations d'aide aux sans-abri et la contribution du public à l'atténuation de l'itinérance ont évolué au fil des ans. Pour définir un concept tel que le « capital social » ou la « capacité communautaire » relativement à l'itinérance, il faut attacher des valeurs relatives aux actifs et aux passifs communautaires, et il ne manquera pas d'y avoir des désaccords sur la façon de procéder. Toutefois, certaines définitions opérationnelles établies dans le cadre de l'INSA représentent un point de départ. Les plans communautaires mêmes peuvent être considérés comme un actif important, dont la qualité et l'appui au sein de la collectivité se mesurent de diverses façons. Il est possible de mesurer à quel point le processus de planification aide à l'établissement de nouvelles structures durables de planification et de prise de décisions communautaires, une fois que ces termes sont précisés. D'autres actifs mesurables pourraient comprendre le nombre d'organismes qui œuvrent auprès des sans-abri ou qui participent à des coalitions d'aide aux sans-abri, ainsi que le nombre d'employés et de bénévoles qui s'attaquent au problème de l'itinérance au sein de ces organismes.

Viabilité

Il importera de mesurer la viabilité des activités d'aide aux sans-abri dans les collectivités. La viabilité peut se comparer au degré de stabilité des associations communautaires qui viennent en aide aux sans-abri. Il peut également être important de mesurer les niveaux de contribution du public relativement à l'étendue du problème de l'itinérance (puisqu'on pourrait s'attendre à ce que la contribution du public diminue à mesure que le problème s'atténue), en tant qu'indicateur connexe de la viabilité.

Attribution

Il faudra examiner dans quelle mesure l'évolution de la capacité communautaire au fil du temps peut être attribuée aux investissements faits par l'INSA. Il n'est peut-être pas nécessaire de mesurer la contribution de l'INSA en valeur absolue, mais elle devrait être mesurée par rapport aux intrants d'autres sources, en fonction d'évaluations qualitatives de leur valeur relative.

10.1.2 Apport différentiel et effet de levier

D'après les données réunies dans 15 collectivités où une étude de cas s'est déroulée, nous avons déterminé que le financement fédéral assuré dans le cadre de l'IPAC a eu un plein apport différentiel à l'échelle nationale. Cela signifie que tous les fonds provenant de l'IPAC ont augmenté, plutôt que remplacé, les investissements municipaux et provinciaux relatifs à l'itinérance qui existaient dans la collectivité avant la mise en œuvre de l'Initiative.

Étant donné que le portrait actuel de l'apport différentiel est basé uniquement sur les investissements gouvernementaux, une évaluation future des résultats tenant compte des investissements non gouvernementaux devrait brosser un tableau plus complet des niveaux d'investissement avant et pendant la période du programme.

Non seulement, les chiffres provenant des 15 collectivités ont démontré le plein apport différentiel des contributions fédérales faites dans le cadre de l'IPAC, mais ils ont aussi fait état d'investissements municipaux et provinciaux supplémentaires. En d'autres mots, les administrations provinciales aussi bien que municipales ont investi plus de fonds dans les activités d'aide aux sans-abri pendant la période de l'IPAC qu'elles ne l'ont fait au cours de la période préalable à cette initiative. Toutefois, l'analyse initiale de l'apport différentiel ne permet pas de confirmer si ces investissements supplémentaires découlaient en fait de l'effet de levier de l'Initiative fédérale, c.-à-d. s'ils résultaient directement du programme, ou bien, ils auraient été faits même en l'absence de l'IPAC. Il est possible que l'IPAC ait eu un effet de levier. Par conséquent, une évaluation ultérieure comportant une analyse de l'effet de levier de l'Initiative devrait peindre un portrait plus complet des incidences totales du financement venant de l'IPAC sur les collectivités.

10.1.3 Incidences de projets et de programmes donnés sur les particuliers

Une évaluation des résultats de l'INSA aura pour objectif principal d'évaluer dans quelle mesure, et comment, les sans-abri et les personnes à risque tirent parti des installations et des services financés dans le cadre de l'Initiative. Il pourrait s'agir d'examiner les résultats de projets et de programmes donnés, par exemple en mesurant les résultats observés chez les particuliers en tant qu'indicateur des progrès globaux. En outre, l'évaluation pourrait servir à vérifier les hypothèses concernant l'approche axée sur le continuum de services, et à déterminer les approches efficaces en vue de la planification des interventions futures.

La plupart des études d'évaluation sur l'itinérance sont axées sur des programmes particuliers, plutôt qu'une vaste initiative composée de programmes multiples, ce qui permet manifestement de restreindre la portée de l'étude et de faciliter l'attribution des avantages. Une évaluation future des résultats de l'INSA pourrait comprendre l'examen d'un échantillon de projets de divers types, dans un échantillon de collectivités. La sélection des projets ou des programmes reposerait sur la représentativité des collectivités et des investissements et sur la disponibilité de renseignements fiables. L'objectif de ce genre d'étude serait d'examiner les améliorations survenues chez les clients par suite des programmes financés dans le cadre de l'INSA et d'évaluer si ces progrès sont durables.

Il ressort des recherches menées sur l'itinérance que les caractéristiques et les antécédents personnels des participants aux programmes tendent à varier énormément. Par conséquent, il faut concevoir avec soin les mesures du « succès ». Pour l'évaluation d'une initiative fédérale pour les sans-abri, il sera important de mettre l'accent sur des mesures qui sont significatives pour un éventail de clients et qui ont directement trait à

l'itinérance, plutôt qu'aux aspects complexes de problèmes sociaux ou de conditions psychosociales d'ordre plus général. Aider les clients à vivre de façon plus autonome ou stabiliser les conditions de logement pourraient être des types appropriés de mesures pouvant s'appliquer à toutes sortes de programmes.

Les évaluations des programmes pour les sans-abri font généralement intervenir des éléments multiples de preuve, dont des approches quantitatives quasi-expérimentales et des méthodes qualitatives qui aident à interpréter les constatations quantitatives. Les conceptions expérimentales sont théoriquement idéales en ce sens qu'elles offrent la possibilité d'une attribution plus directe des avantages. Toutefois, comme dans de nombreux environnements de services sociaux, l'idée de retirer des services à certains particuliers en vue d'établir un groupe témoin ne serait pas acceptable du point de vue éthique.

Il serait également possible de réaliser une analyse « avant-après » et d'examiner les changements observés au fil du temps chez différents clients, pour autant que les mesures utilisées aient directement trait à l'itinérance. Toutefois, ces mesures doivent également faire l'objet d'une planification soignée et d'essais préliminaires, étant donné les difficultés à assurer le suivi des sans-abri et le risque accru que les changements observés au cours de la période d'étude soient attribuables à des facteurs d'influence extérieurs au programme.

Il arrive souvent que les interventions auprès des sans-abri soient liées de près à d'autres interventions. Bien souvent, les refuges d'urgence ou les lieux d'hébergement de transition offrent des programmes de traitement de la toxicomanie, de counselling psychosocial ou d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et d'autres services qui aident les clients à quitter le système des refuges et à vivre d'une façon plus autonome. L'évaluation conjointe d'un groupe d'interventions qui s'adressent à la même clientèle peut être une façon efficace de déterminer ce qui fonctionne le mieux dans telles ou telles circonstances, et de cerner les facteurs qui contribuent à des changements chez différents clients. On peut ainsi utiliser la même stratégie de recherche pour étudier différentes combinaisons d'interventions. Ce genre de recherche est plus complexe et coûteux et il nécessite beaucoup de planification et d'essais préliminaires. Toutefois, dans le contexte de l'INSA, où des services nouveaux et améliorés sont intégrés à des structures de services existants, cette approche serait appropriée à des fins de recherche et d'évaluation du programme.

Les difficultés que pose la recherche comprennent la capacité qu'ont les fournisseurs de services de recueillir des données de qualité suffisante pour l'analyse, de même que le conflit inévitable qui se crée entre les besoins de recherche et les considérations opérationnelles et administratives. À titre d'exemple, les formulaires d'admission des refuges ou de services particuliers sont habituellement de portée limitée, en partie parce que les clients sont parfois peu disposés à fournir des renseignements, mais aussi parce que le personnel se soucie de la protection des renseignements personnels et de la qualité des relations qu'il entretient avec les clients. Par contre, le processus d'admission est le stade le plus évident pour recueillir des renseignements névralgiques « préalables au programme », sans lesquels l'évaluation est difficile. Non seulement, le Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri (SISA) offre la possibilité d'établir certaines normes nationales relatives à la consignation des données sur

l'admission, la prestation des services, la participation au programme et la sortie, mais ce système se prête aussi à une expansion au-delà du cadre actuel des refuges.

10.1.4 Incidences des efforts communautaires dans leur ensemble

L'INSA met l'accent sur la planification communautaire de la lutte contre l'itinérance, et les fonds de l'INSA sont affectés principalement à des installations et à des services qui s'inscrivent dans le continuum de services. Il serait intéressant d'évaluer les résultats de l'INSA du point de vue des progrès que réalisent les collectivités dans leur ensemble, au-delà des différentes interventions et des groupes d'interventions menées en collaboration. Une étude de ce genre serait axée sur des indicateurs tels que les suivants :

- le nombre de sans-abri;
- le nombre de personnes qui passent du système des refuges à un logement de transition et supervisé, puis à une situation de vie plus autonome;
- le nombre de nouveaux clients aux refuges d'urgence;
- le rôle des programmes s'adressant à la population en général (services sociaux, santé, logement, justice) dans la prévention et l'atténuation de l'itinérance, et l'interaction entre les fournisseurs de services pour les sans-abri et les organismes qui viennent en aide à la population en général;
- d'autres mesures semblables du degré auquel le système des services pour les sans-abri aide à réduire la prévalence de l'itinérance (par opposition aux incidences des programmes sur des particuliers donnés).

Les travaux de recherche publiés au Canada et aux États-Unis font état des difficultés associées au dénombrement des sans-abri, mais il existe des méthodes reconnues à cet égard, y compris des méthodes de « dénombrement dans la rue » qui permettent de tenir compte des sans-abri qui n'utilisent pas les refuges. Bien qu'imparfaites, ces méthodes fourniraient une indication fiable de la prévalence globale de l'itinérance. Les recherches initiales menées dans le cadre de l'INSA ont déjà permis de commencer à adapter quelques-unes de ces approches au contexte canadien dans certaines collectivités. D'autres études sont davantage axées sur l'offre de logements, les expulsions, les demandes présentées et acceptées aux banques d'aide au loyer et d'autres mesures liées au « point d'entrée » dans l'itinérance.

Dans le cas de l'INSA, le choix des collectivités à étudier devrait tenir compte de l'objectif de l'obtention de résultats d'application générale à l'échelle nationale. Étant donné la variété des circonstances observées même dans les 61 collectivités actuellement visées par l'IPAC, il faudrait procéder à un échantillonnage en prenant soin de tenir compte de critères clés tels que la taille de la collectivité, la répartition géographique, la maturité de la planification communautaire et l'état des services pour les sans-abri avant l'initiative fédérale et au moment de l'étude.

L'un des inconvénients de ces macro-études, c'est qu'elles ne fournissent pas de renseignements qui permettent d'établir un lien de causalité entre, par exemple, la variation des taux d'itinérance et l'INSA. Pour accroître la fiabilité des indicateurs choisis en tant que mesures du succès de l'INSA, les évaluateurs devraient élaborer une approche qui tient compte des facteurs économiques locaux et des incidences éventuelles des politiques et des programmes gouvernementaux qui ne sont pas liés à l'INSA. En outre, de nombreuses interventions communautaires qui ne sont pas financées ou qui ne sont que partiellement financées dans le cadre de l'INSA auront eu des incidences sur les taux d'itinérance. L'attribution des changements observés à des interventions particulières sera inévitablement un processus subjectif à ce macro-niveau d'analyse.

10.1.5 Incidences de la recherche et des communications

Il importera d'évaluer la mesure dans laquelle une initiative future aura contribué à élargir les connaissances sur l'itinérance par la recherche, de même qu'à communiquer ces connaissances à des fins de sensibilisation de la population dans les collectivités du pays. Du point de vue des incidences de la recherche, les aspects d'intérêt sont la stratégie de recherche adoptée et les projets de recherche particuliers; la qualité des recherches effectuées; et la mesure dans laquelle les constatations issues de la recherche permettent de répondre aux questions de recherche clés.

Quant aux communications, l'évaluation porterait sur les mesures suivantes :

- les activités visant à réunir, à organiser et à diffuser les constatations issues de la recherche;
- la portée des efforts de diffusion du point de vue des collectivités et des groupes cibles;
- la mesure dans laquelle on a rendu l'information accessible aux groupes cibles;
- la mesure dans laquelle les connaissances découlant de la recherche ont été intégrées à la planification, à l'affectation des ressources et aux méthodes de prestation de service à l'intention des sans-abri.

Par ailleurs, les évaluateurs pourraient chercher à savoir dans quelle mesure le grand public, ou des populations particulières au Canada, sont plus sensibilisés au phénomène de l'itinérance qu'ils ne l'étaient avant l'Initiative.

Pour répondre aux questions de recherche, on peut utiliser une vaste gamme de méthodes d'évaluation, qui comprend de simples examens des activités et des stratégies, des examens par les pairs des rapports de recherche, ainsi que des analyses du contenu des constatations issues de la recherche dans le contexte des questions de recherche clés. Du côté des communications, la méthode préconisée consisterait vraisemblablement à mener des enquêtes auprès d'éventuels utilisateurs de la recherche pour évaluer la connaissance qu'ils ont des constatations et examiner la façon dont ils ont eu accès à l'information. Il pourrait également s'agir d'examiner les plans communautaires, les projets et les programmes pour évaluer s'ils cadrent avec les constatations issues de la recherche, et de

procéder à une étude qualitative pour déterminer dans quelle mesure la recherche a été prise en considération dans la planification et les délibérations relatives aux projets. Un sondage d'opinion publique pourrait également être requis.

10.2 Options d'évaluation future

Compte tenu des aspects de l'évaluation et des méthodes possibles que nous venons de décrire, nous proposons trois options en ce qui a trait à une évaluation future des résultats de l'INSA. La première option consiste en un modèle d'évaluation de base, qui nécessite le moins de dépenses et d'efforts et qui fournit des données élémentaires. La deuxième option se façonne sur le premier modèle et comporte une méthode d'évaluation plus approfondie. Ce deuxième modèle nécessite plus de ressources, mais il fournit aussi des données plus robustes sur lesquelles baser des stratégies futures de programme pour les sans-abri et à partir desquelles tirer des conclusions sur le lien qui existe entre les avantages observés et l'INSA. De même, la troisième option d'évaluation se façonne sur les deux premiers modèles et fournit un ensemble encore plus considérable de données, sauf que les ressources requises augmentent de façon correspondante. Le nombre de collectivités et de programmes qui pourraient être visés varie considérablement d'une option à l'autre.

Option 1 – Accent mis sur les investissements, la capacité communautaire et la recherche

Cette option s'appuie sur l'évaluation actuelle, mais elle fournirait considérablement plus de détails sur les résultats de l'INSA du point de vue de la capacité communautaire et sur la mesure dans laquelle l'attribution des investissements par les collectivités suivait l'approche axée sur le continuum de services. De plus, elle renforcerait l'analyse des apports différentiels et comprendrait une analyse des effets de levier de l'INSA. Enfin, elle permettrait aux évaluateurs de déterminer dans quelle mesure tout programme de recherche futur contribue à accroître les connaissances et la sensibilisation. Elle ne servirait pas à mesurer les incidences des dépenses sur les sans-abri. Il s'agirait de la moins coûteuse et de la moins exigeante en main-d'œuvre des trois options. Elle nécessiterait un certain travail de conception avant l'évaluation, mais pas de période intensive de conception de la recherche et d'essais préliminaires. Les méthodes utilisées comprendraient les suivantes :

- Une évaluation qualitative des progrès pour ce qui est d'examiner et de mettre à jour les plans communautaires, et pour ce qui est des processus de planification et de prise de décisions communautaires;
- Une analyse de l'évolution des plans communautaires au fil des ans en tant que mesure des progrès accomplis par rapport aux priorités;
- Une analyse de l'évolution de la capacité communautaire au fil des ans d'après des mesures particulières de la capacité;
- Une analyse des dépenses de projet en fonction des priorités communautaires;

- Une analyse des priorités communautaires et des dépenses engagées relativement au continuum de services;
- Une analyse de la nature différentielle des investissements fédéraux d'après un ensemble national de définitions et de méthodes de collecte des données;
- Une analyse du caractère durable des investissements, et du montant des fonds obtenus par effet de levier pour chaque projet financé dans le cadre de l'INSA;
- Une analyse des résultats de recherche et un examen par les pairs, pour évaluer la qualité de la recherche;
- Une enquête, un examen qualitatif et des entrevues auprès d'informateurs clés, pour évaluer la connaissance et l'utilisation des constatations issues de la recherche.

Option 2 –Accent mis sur des macromesures de l'itinérance

La deuxième option comprendrait les analyses de l'option 1, mais elle serait principalement axée sur une macroévaluation des incidences de l'INSA sur la prévalence de l'itinérance dans les collectivités participantes. Elle comporterait des évaluations communautaires de la variation dans le temps du nombre de sans-abri et des types de personnes qui sont sans-abri, ainsi que des évaluations ciblées de certaines sous-populations telles que les Autochtones, les jeunes et (dans certaines collectivités) les immigrants. Elle nécessiterait au moins une année de conception et de planification de la recherche et de nombreux essais préliminaires dans plusieurs collectivités. Elle devrait être réalisée dans un vaste échantillon de collectivités participantes, dont une variété de collectivités définies par la taille et par le stade de la planification communautaire et de la mise en œuvre. Cette option serait beaucoup plus coûteuse que ne l'est l'option 1, mais elle fournirait les premières données nationales sur l'étendue de l'itinérance et les progrès réalisés pour ce qui est de réduire la prévalence du phénomène. L'attribution de tout progrès à l'initiative fédérale ferait l'objet d'un examen qualitatif, où l'on s'appuierait sur les évaluations d'informateurs clés et sur les preuves prima facie des installations et services nouveaux qui servent à réduire l'itinérance. Cette option comprendrait les méthodes suivantes :

- Des dénombrements effectués avant et après l'initiative relativement à diverses mesures de l'itinérance dans certaines collectivités, dans l'ensemble et pour certaines sous-populations;
- Une analyse des indicateurs macroéconomiques et des facteurs relatifs aux politiques et aux programmes (c.-à-d. d'importants facteurs non liés à l'INSA) et l'application de cette analyse à la variation des taux d'itinérance;
- Un examen qualitatif et une analyse financière des investissements, pour évaluer les incidences de l'INSA sur la variation des taux d'itinérance par rapport à d'autres intrants liés à l'itinérance.

Option 3 — Accent mis sur des programmes et des services particuliers

L'option 3 comprendrait non seulement les éléments décrits dans les deux premières options, mais également un important volet d'évaluation de l'efficacité des différents

programmes et services. Elle permettrait de pousser l'analyse de la variation de la prévalence de l'itinérance, pour essayer de déterminer les interventions particulières et les ensembles d'interventions liées qui semblent être efficaces. Cette évaluation fournirait une bien meilleure indication des liens qui existent entre les investissements de l'INSA dans les installations et les services et l'atténuation de l'itinérance chez les particuliers. Elle fournirait aussi de bien meilleures orientations sur les genres d'interventions qui semblent porter fruit pour différents groupes de clients, et sur les types de circonstances qui semblent propices à une intervention fructueuse.

Cette option serait la plus complète, la plus longue et la plus coûteuse. Elle nécessiterait une période intensive d'au moins un an de conception et de planification de la recherche. Il faudrait faire intervenir de nombreux organismes de services au pays, procéder à un essai préliminaire des méthodes et prévoir plusieurs années pour la recherche même. De façon idéale, elle serait conçue en tant qu'évaluation longitudinale aux fins d'une analyse à long terme des incidences.

Annexe A – Questions d'évaluation

Conception et exécution de l'INSA

- Le modèle de gestion de l'INSA, auquel participent plusieurs ministère, aide-t-il le gouvernement fédéral à prendre des mesures efficaces et coordonnées pour atténuer le problème de l'itinérance, en fonction d'objectifs communs et d'approches compatibles?
- Le modèle d'exécution de l'IPAC, selon lequel les collectivités exercent un contrôle sur la planification et l'attribution des fonds, donne-t-il aux collectivités la latitude voulue pour offrir des services appropriés tout en permettant au gouvernement fédéral de conserver des fonctions suffisantes de contrôle et de reddition de comptes pour veiller à l'atteinte de ses objectifs?
- Les modalités d'application de l'IPAC font-elles en sorte que le financement procure un apport différentiel?
- Le modèle actuel d'exécution de la composante des Autochtones sans-abri est-il un mécanisme approprié à l'atteinte des objectifs de l'INSA en ce qui a trait à l'itinérance chez les Autochtones?
- La décision d'attribuer et de répartir les fonds destinés à des projets pour les Autochtones sans-abri séparément d'autres fonds d'aide aux sans-abri a-t-elle contribué à réduire l'itinérance chez les Autochtones et l'itinérance en général?
- Ce modèle a-t-il permis d'intégrer au niveau communautaire les stratégies relatives à l'itinérance chez les Autochtones et au sein de la population générale dans la mesure jugée souhaitable?
- Les trois modèles d'exécution de l'IPAC permettent-ils tous aux collectivités de planifier et d'attribuer les ressources de l'INSA de manière à répondre aux besoins communautaires et à atteindre les objectifs de l'INSA, y compris en ce qui a trait à la représentativité du processus de planification?
- Les divers modèles permettent-ils aux collectivités d'acquérir et de maintenir la capacité de s'attaquer au problème des sans-abri à l'expiration du financement assuré dans le cadre de l'IPAC?

Coordination de l'INSA

- Les centres de responsabilité fédéraux participants, dont ceux qui se trouvent à DRHC, à la SCHL et à TPSGC, ont-ils coordonné leurs activités d'aide aux sans-abri au niveau national et communautaire de façon à contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs de l'INSA?
- Dans quelle mesure l'INSA représente-t-elle une initiative fédérale unifiée comportant un ensemble commun de buts et d'objectifs et d'approches coordonnées?

- Quels efforts fait-on pour coordonner les activités de l'INSA avec les secteurs de programme et de politique liés à l'itinérance dans d'autres ministères et organismes fédéraux à l'échelle nationale et locale?
- Dans quelle mesure est-on parvenu à coordonner les activités de l'INSA au niveau provincial et communautaire avec les activités d'aide aux sans-abri des administrations provinciales ou territoriales t municipales?

Mise en œuvre des programmes (IPAC, composante des Autochtones sans-abri, composante des jeunes sans-abri, recherche)

- Quelles activités le gouvernement fédéral entreprend-il au niveau communautaire à l'appui du renforcement de la capacité communautaire, de l'établissement de partenariats, de la planification communautaire et de différents projets?
- Dans quelle mesure ces activités se sont-elles traduites par l'élaboration de plans communautaires et de projets qui cadrent avec les objectifs de l'INSA?
- Quelles activités le gouvernement fédéral entreprend-il au niveau communautaire à l'appui d'activités s'adressant expressément aux Autochtones sans-abri?
- Dans quelle mesure ces activités se sont-elles traduites par des plans communautaires autochtones ou un volet autochtone dans les plans communautaires généraux et des projets pour les Autochtones sans-abri qui cadrent avec les objectifs de l'INSA?
- Quelles activités le gouvernement fédéral entreprend-il au niveau communautaire à l'appui d'activités s'adressant expressément aux jeunes sans-abri?
- Dans quelle mesure ces activités se sont-elles traduites par des plans communautaires et des projets ayant trait à l'itinérance chez les jeunes?
- Quelles activités a-t-on entreprises pour élaborer un programme de recherche national à l'appui de la lutte contre l'itinérance?
- Dans quelle mesure ces activités se sont-elles traduites par un programme de recherche planifié et des projets de recherche?

Résultats à ce jour

IPAC/Autochtones/Jeunes

- Dans quelle mesure l'IPAC (Autochtones sans-abri et jeunes sans-abri) a-t-elle fait un apport différentiel dans les secteurs suivants, en sus de ce qui existait déjà?
    - Évaluations des besoins locaux, compétences, partenariats et réseaux nouveaux ou améliorés
    - Meilleure communication des enseignements tirés et des pratiques exemplaires

- Sensibilisation accrue à la planification communautaire et aux projets dans les collectivités
- Plans communautaires révisés ou mis à jour
- Investissements réels et prévus dans des services et des installations pour les sans-abri
- Collectivités mieux informées et plus aptes à cibler les nouvelles sous-populations locales
- Nouvelles connaissances sur l'itinérance et la façon de s'attaquer au problème

Résultats de l'INSA

- Dans quelle mesure l'INSA dans son ensemble a-t-elle donné lieu aux résultats escomptés suivants?
  - Meilleure connaissance de l'INSA, des questions relatives à l'itinérance
  - Meilleurs outils et méthodes de recherche en ce qui a trait à l'itinérance
  - Inclusion accrue de l'itinérance dans les options stratégiques du gouvernement
  - Réponse mieux coordonnée au problème des sans-abri
  - Capacité locale et nationale accrue de s'attaquer au problème de l'itinérance absolue
  - Besoins urgents comblés
  - Amélioration de la prise de décisions sur les investissements
  - Connaissances accrues sur l'itinérance; meilleur accès à cette information
  - Engagement accru et réponse plus globale vis-à-vis du problème des sans-abri
  - Plus grande prise en main du processus et des solutions par la collectivité

Faisabilité d'une évaluation future des résultats

- Quels renseignements de base existe-t-il actuellement sur la nature et l'étendue de l'itinérance au Canada?
- Quels types de renseignements manque-t-il toujours à une évaluation significative des progrès accomplis en matière de lutte contre l'itinérance?
- Selon les experts et les études existantes, quelles sont les façons de mesurer la capacité communautaire, l'attribution des résultats, et les progrès globaux en ce qui a trait à la réduction de l'itinérance?

Annexe B – Critères de sélection et liste des collectivités où s'est déroulée une étude de cas

Voici les critères de sélection des collectivités où s'est déroulée une étude de cas :

- plans communautaires et projets à un état d'avancement suffisant pour qu'un examen soit justifié
- combinaison de modèles de l'entité communautaire, de l'entité municipale et de la responsabilité partagée
- combinaison de collectivités bénéficiaires de 80 % et de 20 % des fonds
- certaines collectivités ayant un niveau élevé de planification et d'activité préalable à l'INSA relativement à l'itinérance
- certaines collectivités comptant une importante population autochtone
- certaines collectivités actives dans le dossier des jeunes sans-abri
- une représentation à la grandeur du Canada.

Liste des collectivités où s'est déroulée une étude de cas

Barrie (Ontario)
Calgary (Alberta)
Charlottetown et Summerside (Île-du-Prince-Édouard)
Drummondville (Québec)
Durham (Ontario)
Edmonton (Alberta)
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Hamilton (Ontario)
Kelowna (Colombie-Britannique)
Ottawa (Ontario)
Red Deer (Alberta)
Saskatoon (Saskatchewan)
St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)
Thunder Bay (Ontario)
Toronto (Ontario)
Vancouver (Colombie-Britannique)
Victoria (Colombie-Britannique)
Whitehorse (Yukon)
Winnipeg (Manitoba)

Annexe C – Entrevues auprès d'informateurs clés selon la catégorie et la collectivité

Collectivité	DRHC	Représ. prov.	Représ. munic.	Autres représ. du gouv. féd.	Fourniss. de services (sauf pour les Autocht. ou les jeunes)	Représ. autocht.	Représ. pour les jeunes	Total
Barrie	2	0	3	0	17	3	1	**26**
Calgary	1	2	1	0	16	2	1	**23**
Drummondville	5	0	1	0	11	0	1	**18**
Région de Durham	5	0	4	0	13	0	1	**23**
Edmonton	2	2	3	1	11	3	2	**24**
Fredericton	3	3	1	0	13	0	1	**21**
Halifax	4	1	1	0	11	2	1	**20**
Hamilton	2	2	7	0	13	1	2	**27**
Kelowna	2	2	2	0	8	2	4	**20**
Ottawa	3	1	3	3	10	5	1	**26**
Î.-P.-É.	2	1	1	1	13	2	1	**21**
Red Deer	3	2	2	0	11	5	0	**23**
St. John's	5	3	1	0	3	2	1	**15**
Saskatoon	3	2	1	0	16	4	1	**27**
Thunder Bay	2	1	1	0	7	1	2	**14**
Toronto	5	4	6	3	22	9	5	**54**
Vancouver	3	6	3	0	10	8	1	**31**
Victoria	2	3	1	0	8	2	1	**17**
Whitehorse	1	1	3	1	5	3	3	**17**
Winnipeg	5	1	2	0	16	6	1	**31**
Total	**60**	**37**	**47**	**9**	**234**	**60**	**31**	**478**

Annexe D- Liste des projets de recherche

PROJETS DE RECHERCHE NATIONAUX	POINTS SAILLANTS	PARTENAIRE ou CHERCHEUR	ÉTAT
Facteurs structurels et systémiques qui contribuent à l'itinérance	• Rapport et bibliographie analytique sur les facteurs structurels et systémiques qui contribuent à l'itinérance.	Conseil canadien de développement social	Terminé et approuvé
Dénombrement des sans-abri	• Deux rapports sur la faisabilité de dénombrements des sans-abri vivant dans la rue au Canada.	Statistique Canada	Terminé Évaluation en cours
Indian City : The Journey Home	• Quatre heures d'entrevues auprès de sans-abri autochtones et rapport des entrevues.	Blonde Indian Productions	Terminé Évaluation en cours
Coûts du logement et revenu au Canada : dimensions sociales et géographiques	• Ratio coût du logement-revenu comme moyen de déterminer si un logement est abordable. • Étude sur des ménages qui consacrent plus de 30 % et plus de 50 % de leur revenu au logement et dont le revenu est inférieur au seuil de faible revenu de Statistique Canada.	E. Moore et A. Skaburskis	Terminé et approuvé
Ménages à risque d'itinérance : Répartition dans onze régions métropolitaines du Canada	• Répartition interne des ménages « à risque » dans les différentes régions métropolitaines. • Examen de tous les ménages locataires qui consacrent au moins 50 % de leur revenu au loyer. • Examen des ménages composés d'une seule famille, d'une famille monoparentale, d'une personne seule et de plusieurs personnes non apparentées. • Indications de concordance entre l'emplacement des services pour les sans-abri et l'endroit où vivent les ménages à risque d'itinérance.	T. Bunting et P. Fillion	Terminé et approuvé

PROJETS DE RECHERCHE NATIONAUX	POINTS SAILLANTS	PARTENAIRE ou CHERCHEUR	ÉTAT
Étude de faisabilité de collectes de fond et production d'une trousse nationale pour la collecte de fonds	• Étude de faisabilité d'une campagne communautaire entreprise par l'Edmonton Housing Trust Fund. • D'après cette étude de faisabilité, production d'une trousse permettant aux organisations d'évaluer la faisabilité de stratégies de collecte de fonds dans leur région.	Edmonton Housing Trust Fund	Terminé Évaluation à réaliser
Relation possible entre les réseaux de protection de l'enfance et de placement en famille d'accueil et l'itinérance	• Bibliographie analytique des ouvrages qui portent sur le lien entre l'itinérance et l'expérience du système de protection de l'enfance. • D'après un échantillon de 3 sous-groupes de 4 villes (40 jeunes en tout), examen des politiques ou des pratiques des réseaux qui ont pu contribuer à l'itinérance chez les personnes qui quittent le réseau de protection de l'enfance, et examen des différentes pratiques qui pourraient aider à prévenir l'itinérance.	Luba Serge et coll.	Octobre 2002
Examen et synthèse des dénombrements dans la rue au Canada	• Examen des dénombrements/analyses des populations de sans-abri au Canada effectués au cours des dix dernières années. • Revue des études sur les caractéristiques des sans-abri et les facteurs qui les ont menés à l'itinérance.	Tracy Peressini	Octobre 2002
Document de référence pour la consultation « Why Cities Matter »	• Projet de consultation en table ronde sur le thème *Why Cities Matter: Canadian City-Regions in a Global Age*. • Production d'un rapport de recherche sur ce thème et d'un document visant à encourager la discussion chez les participants à la table ronde (chargés de politiques, ONG, chercheurs).	Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP)	Terminé
Mode de gestion dans les partenariats locaux de lutte contre l'itinérance	• Au moyen d'études de cas, examen des modes de gestion dans des partenariats complexes au niveau local. • Examen des organisations telles qu'organismes communautaires, coalitions, municipalités et œuvres de bienfaisance qui travaillent à combattre l'itinérance pour mettre au point des outils et des stratégies de résolution des problèmes et de prise de décisions en matière d'itinérance.	T. Carter et C. Warne (Projet réalisé avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL))	Novembre 2002

PROJETS DE RECHERCHE NATIONAUX	POINTS SAILLANTS	PARTENAIRE ou CHERCHEUR	ÉTAT
Participation de sans-abri et d'anciens sans-abri à des projets et programmes	• Examen de la participation des clients aux programmes et aux services offerts par les organismes d'aide aux sans-abri. • Études de cas concernant des organismes de 12 villes canadiennes qui encouragent la participation des clients. • Entrevues auprès de 48 employés de première ligne et de 114 clients.	J. Ward (Projet réalisé avec la SCHL)	Terminé Évaluation à réaliser
Comptes de perfectionnement individuel	• Étude pour déterminer s'il est possible d'adapter le modèle des comptes de perfectionnement individuel pour encourager les sans-abri et les ménages à risque d'itinérance à s'installer dans un logement sûr comme propriétaires ou locataires.	Social & Enterprise Development Innovations (Projet réalisé avec la SCHL)	Novembre 2002
Traduction de L'errance urbaine	• Traduction de *L'errance urbaine*, recueil d'études sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale.	Le Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale (CRI)	À déterminer
Étude de la population autochtone itinérante à Vancouver	• Étude approfondie de plusieurs collectivités autochtones urbaines et rurales, qui porte sur la nature de la victimisation chez les Autochtones et vise à renseigner le gouvernement et les collectivités.	Ray Coraddo (Projet réalisé avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC))	Automne 2002
Gestion de l'Initiative pour les sans-abri	• Étude de cas sur le modèle municipal de Hamilton. • Renseignements sur la manière d'évaluer la pertinence du modèle municipal dans d'autres municipalités où il pourrait être choisi comme le mode de gestion des initiatives locales de lutte contre l'itinérance.	K. Graham et S. Phillips	Octobre 2002
Coûts économiques et conséquences sociales possibles de l'itinérance	• Coûts de l'itinérance pour les sans-abri cycliques de Toronto (en particulier les sous-groupes des jeunes, des familles et des néo-Canadiens).	M. Eberle et T. Zizys	Décembre 2002

PROJETS DE RECHERCHE NATIONAUX	POINTS SAILLANTS	PARTENAIRE ou CHERCHEUR	ÉTAT
Pratiques exemplaires : pour appliquer les méthodes de prévention de l'itinérance dans tout le Canada	• Production d'un ensemble complet de ressources Internet pour faciliter et améliorer le travail des collectivités canadiennes et donner aux organisations des idées, des outils et des programmes pratiques en vue de combattre et de prévenir l'itinérance. • Inclura une base de données, un guide de référence pratique, un site Web et un plan de communication sur l'itinérance au Canada.	Raising the Roof	Octobre 2002
Élaboration d'indicateurs de l'itinérance pour le Système de suivi de la qualité de vie	• Mise au point de deux outils de mesure de l'itinérance pour chacune des 18 municipalités visées par le Système. • Ces outils de mesure seront semblables dans toutes les municipalités et intégrés à la prochaine édition du rapport en mars 2003.	Fédération canadienne des municipalités	Mars 2003
Symposium sur la santé et l'itinérance	• On propose un symposium pour l'automne afin de déterminer des sujets de recherche et d'explorer des mécanismes de collaboration entre le SNSA, les IRSC, les chercheurs et les représentants des collectivités. • Non seulement le symposium favoriserait la collaboration à la recherche, mais il viserait à établir un vaste consensus sur les priorités de recherche touchant la santé et l'itinérance, qui comporteraient un important volet de recherche en action communautaire.	Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC)	Novembre 2002
Disparités en matière de santé et itinérance	• Sélection et financement de projets de recherche sur le thème des disparités en matière de santé et le thème secondaire de l'itinérance. Calendrier provisoire : – Demande de propositions (15 mai 2002) – Date limite pour les propositions (octobre 2002) – Sélection des projets (décembre 2002) – Achèvement des projets (à déterminer)	Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC)	À déterminer

PROJETS DE RECHERCHE RÉGIONAUX	POINTS SAILLANTS	RESPONSABILITÉ	DATE D'ACHÈVEMENT PRÉVUE
Colombie-Britannique			
Problèmes d'insalubrité des logements auxquels les immigrants font face	• Étude de l'étendue des problèmes d'insalubrité des logements chez les immigrants et les réfugiés du Lower Mainland. • D'après l'étude, établissement d'orientations stratégiques et de stratégies communautaires intégrant des plans d'action efficaces et exhaustifs pour la résolution des problèmes.	MOSAIC	Terminé Évaluation à réaliser
Les obstacles systémiques et structurels à l'accession à des logements sociaux et l'itinérance chez les Autochtones	• Étude qualitative et quantitative des politiques publiques (de l'État) et privées (des fournisseurs) en matière de logement social relativement à la collectivité autochtone de Vancouver. • Examen des : – politiques, règles ou règlements qui contribuent à l'itinérance chez les Autochtones à Vancouver – connaissances actuelles à propos des locataires de logements sociaux autochtones à Vancouver – lacunes sur le plan des connaissances – expériences des locataires de logements autochtones pendant la durée du bail et après cette période – expériences des Autochtones qui ont réussi à se loger et des autres • Mesures de soutien et services nécessaires à la prévention de l'itinérance chez les locataires de logements autochtones.	Lu'ma Native Housing Society	Automne 2002

PROJETS DE RECHERCHE RÉGIONAUX	POINTS SAILLANTS	RESPONSABILITÉ	DATE D'ACHÈVEMENT PRÉVUE
Obstacles structurels à la vie autonome pour les adultes composant avec le SAF ou les EAF	• Animation de discussions avec des adultes qui composent avec le syndrome d'alcoolisme fœtal (SAF) ou les effets de l'alcoolisme fœtal (EAF) pour mieux comprendre les expériences liées à l'itinérance, et les questions structurelles qui contribuent à l'itinérance. • Analyse quantitative de la stabilité des antécédents de logement. • Tous les participants habitent l'ensemble résidentiel Options for Independent Living à Whitehorse.	Up North Training Services	Terminé Évaluation à réaliser
Effets de l'itinérance sur les écoliers	• Entrevues avec des enseignants, des écoliers et leur famille, ainsi que des fournisseurs de services sociaux pour déterminer : – dans quelle mesure les enfants considérés comme vivant dans la pauvreté sont sans-abri ou susceptibles de le devenir – les meilleurs moyens de veiller à ce que cette population reçoive les services qui préviendraient son itinérance – comment établir des partenariats en vue d'assurer des services homogènes et coordonnés d'aide à cette population – si cette population tirerait parti ou pas d'interventions éducatives améliorées.	Nanaimo Community Housing Services	Terminé
Dresser un profil des sans-abri d'un point de vue rural/ régional dans le West Kootenay	• Enquête régionale ayant pour objectif de recueillir des renseignements qualitatifs et quantitatifs, dont des estimations du nombre de sans-abri et de personnes à risque, ainsi que les caractéristiques démographiques de cette population.	Nelson District Community Resources Society	Octobre 2002

PROJETS DE RECHERCHE RÉGIONAUX	POINTS SAILLANTS	RESPONSABILITÉ	DATE D'ACHÈVEMENT PRÉVUE
Besoins des aînés à risque en matière de soutien et de refuges d'urgence	• Étude des aînés sans-abri et « à risque », axée sur les services d'approche, les besoins en matière de refuges et les obstacles à l'accession à des logements d'urgence et temporaires.	Seniors Housing Information Program	Mars 2003
Ontario			
Prévenir l'itinérance en s'attaquant aux besoins de certains groupes culturels et aux obstacles qu'ils rencontrent	• Étude basée sur des enquêtes et des entrevues auprès d'informateurs clés, de fournisseurs de services et de sans-abri, des observations sur le terrain et les dossiers de différents organismes. • Détermination des questions structurelles/systémiques clés qui mènent à l'itinérance chez des groupes linguistiques/ culturels particuliers de sans-abri. • Analyse des besoins de sous-groupes particuliers au sein de ces groupes culturels. • Élaboration de stratégies de réduction et de prévention de l'itinérance.	Social Planning Council of Sudbury	Mars 2003
Pathways from the Street: projet visant à déterminer lorsque les jeunes de la rue sont prêts à réintégrer la société	• Entrevues enregistrées approfondies menées auprès de jeunes de la rue pour déterminer les événements, les raisons et les facteurs qui les ont amenés à l'itinérance. • Entrevues réalisées auprès de jeunes de 16 à 25 ans qui participent au programme d'intervention clinique Getting Back from the Edge, dont l'objectif est d'aider les jeunes à abandonner la culture de la rue.	C. Bryne, Université McMaster	Mars 2003
Les incidences du transfert de responsabilités sur la capacité des municipalités ontariennes de lutter contre l'itinérance	• Analyse des modèles de gouvernance qui se sont créés en Ontario après le récent transfert des responsabilités en matière de logement. • Détermination des modèles réputés contribuer le mieux à la croissance durable de la capacité des collectivités de prévenir et de réduire l'itinérance.	Social Housing Strategists Inc	Octobre 2002

PROJETS DE RECHERCHE RÉGIONAUX	POINTS SAILLANTS	RESPONSABILITÉ	DATE D'ACHÈVEMENT PRÉVUE
Alberta			
Analyse documentaire	• Questions liées à l'itinérance, à la violence familiale et aux femmes.	Violence Information and Education Centre	Octobre 2002
Évaluation des besoins en matière de logement et de l'offre de logements sociaux	• Examen de renseignements démographiques et d'autres données pertinentes en vue de dresser un profil qui sera utile à la planification des services de logement et des services de soutien connexes. • Enquête menée auprès de la population (de Red Deer) pour déterminer les besoins, les attitudes et les choix en ce qui a trait aux logements à prix abordable; les obstacles à l'accession à des logements à prix abordable; les différentes solutions en matière de logement.	Red Deer Housing Committee	Terminé

Annexe E – Méthode de calcul de l'apport différentiel national du financement assuré dans le cadre de l'IPAC

Méthode de collecte des données

Sources de données/d'information

- Nous avons tiré des plans communautaires les montants des contributions non fédérales relatives à l'itinérance au cours de la période 1998-2003 (les données de 2001-2002 et de 2002-2003 ont généralement fait l'objet de projections). La qualité et le niveau de détail de ces données variaient selon la collectivité : il s'agissait tantôt de ventilations détaillées annualisées de toutes les sources de financement, tantôt de simples totaux provenant des principales sources (le gouvernement fédéral, la municipalité, etc.).
- Nous avons également examiné les documents des administrations provinciales et municipales qui faisaient état des dépenses qu'elles ont consacrées au problème de l'itinérance pour la période en question. En général, l'existence de ces documents découle de l'obligation de trouver un financement de contrepartie de 50 %. Dans le cas où les chiffres officiels n'étaient pas connus, nous avons obtenu confirmation du montant investi – ou à investir – au moyen de lettres (affidavits) des bureaux provinciaux.
- Les chiffres annuels de l'IPAC proviennent des documents du SNSA. Les données de l'IPAC comprennent les attributions de fonds de la composante des Autochtones et de celle des jeunes, de façon qu'elles cadrent avec les chiffres obtenus des provinces et des municipalités (qui ne font pas de distinction entre les trois composantes). En Ontario, comme c'est le bureau régional de DRHC qui a attribué les fonds de la composante des Autochtones sans-abri, les montants en question proviennent du bureau régional de l'Ontario de DRHC.

Combler les lacunes et valider/analyser les données

- Les facilitateurs locaux de DRHC ont aidé à combler les éventuelles lacunes que présentaient les données provinciales et municipales.
- Lorsque l'information provenait des provinces ou des municipalités, nous avons examiné les données et nous avons discuté avec le facilitateur de DRHC ou avec le responsable provincial ou municipal de tout montant qui ne cadrait manifestement pas avec le type de dépense recherché, afin de décider si ce montant devait être inclus ou pas.
- Lors des entrevues menées avec des représentants de DRHC et des dirigeants locaux, avec des représentants de la province et de la municipalité et avec des fournisseurs de

services dans le cadre des études de cas des collectivités, il a été question de la disponibilité de fonds destinés à des projets pour les sans-abri. Nous visions à dégager les tendances du financement, les attentes en matière de financement et les facteurs locaux et provinciaux qui peuvent influer sur les niveaux de financement, afin de mieux comprendre l'apport différentiel au niveau communautaire, et d'être au fait de toute circonstance qui a pu avoir des incidences importantes sur le niveau d'apport différentiel.

Méthode de calcul

- Les investissements ont été totalisés, et le niveau moyen d'activité municipale et provinciale par collectivité *avant* l'IPAC a été déterminé *pour chacun des trois exercices visés par le programme de l'IPAC*.
- Nous avons ensuite déterminé, pour chaque exercice, si les fonds provenant de l'IPAC *s'ajoutaient* aux investissements municipaux et provinciaux passés ou si ces fonds *remplaçaient* une partie de ces investissements. Un niveau inférieur d'activité municipale et provinciale pendant la période de l'IPAC est une indication de substitution; un niveau supérieur d'activité démontre l'apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC.

Justification de la méthode de calcul

- Financement privé exclu du calcul : Vu la difficulté à obtenir les niveaux d'activité non gouvernementaux pour bon nombre des 20 collectivités, ou l'impossibilité de les obtenir pour tous les exercices, nous avons décidé de nous concentrer strictement sur les investissements gouvernementaux (municipaux, provinciaux). ***Note :*** Il est très difficile de déterminer les incidences que l'exclusion du financement non gouvernemental a pu avoir sur les résultats, étant donné qu'il manque beaucoup de données sur le financement non gouvernemental pour bien des collectivités.

- Période préalable à l'IPAC : pourquoi examiner seulement deux exercices? Comme il n'est pas facile d'acquérir des renseignements sur l'activité passée des administrations municipales et provinciales au chapitre de l'aide aux sans-abri, l'évaluation a été limitée par l'impossibilité d'observer les structures de dépenses de ces ordres de gouvernement au-delà d'un certain nombre d'années précédant l'IPAC. Nous avons jugé que deux exercices (1998-1999 et 1999-2000) étaient la période minimale requise pour obtenir une bonne estimation du niveau d'investissement municipal et provincial avant la mise en œuvre de l'IPAC. Par conséquent, nous avons déployé beaucoup d'efforts pour obtenir les chiffres liés à cette période.

- Comparer le niveau d'investissement de chaque exercice de l'IPAC à la moyenne de 1998-1999 et de 1999-2000, plutôt que de le comparer au niveau de 1998-1999, puis au niveau de 1999-2000 : La seconde option nous aurait donné une *fourchette estimative* pour chaque exercice visé par l'IPAC (p. ex., une fourchette d'apport différentiel de 40 % à 60 % pour l'exercice 1, où 40 % représente le niveau

comparé au niveau de 1998-1999 et 60 % représente le niveau comparé au niveau de 1999-2000). Par contre, la première option nous donne une estimation ponctuelle pour chaque exercice (qui représente essentiellement le point milieu de la fourchette estimative susmentionnée). La valeur la plus basse et la valeur la plus haute qui ont été atteintes au cours des trois exercices visés par l'IPAC représenteraient la fourchette d'apport différentiel pour toute la période du programme.

Nous avons décidé de comparer les niveaux d'investissement observés pendant la période de l'IPAC à la *moyenne* des investissements passés, pour les deux raisons que voici :

- l'analyse de l'apport différentiel servait à obtenir une fourchette estimative générale pour toute la période du programme; nous n'avions pas besoin de connaître la fourchette applicable à chaque exercice;
- nous devions tenir compte de la possibilité qu'il y ait des niveaux « insolites » d'investissement préalable à l'IPAC. Par exemple, dans le cas d'une collectivité en particulier, une comparaison avec chacun des deux exercices précédant l'IPAC donnait une fourchette de 62 % à 135 %, où 62 % est le niveau comparé aux chiffres de 1999-2000 et 135 % est le niveau comparé aux chiffres de 1998-1999. Il était clair que les niveaux d'investissement étaient très élevés deux ans avant l'IPAC, puis qu'ils ont chuté l'année d'après (immédiatement avant la mise en œuvre de l'IPAC). Toutefois, comme nous ne disposions pas des montants des investissements préalables à 1998-1999, nous n'avions aucune indication du niveau qui se serait le plus vraisemblablement maintenu n'eût été la mise en œuvre de l'IPAC. Par conséquent, l'établissement de la moyenne des chiffres préalables à l'IPAC semblait une façon juste d'extrapoler le niveau d'activité qui se serait maintenu en l'absence de l'IPAC.

- Établir la moyenne des investissements de toutes les collectivités (et calculer un taux d'apport différentiel national basé sur ces chiffres « nationaux ») plutôt que d'établir la moyenne des taux d'apport différentiel de toutes les collectivités : Dès le début du processus de collecte des données, il est devenu apparent que, pour quelques collectivités, il serait impossible de connaître le niveau d'investissement de 1998-1999. Dans le cas de ces collectivités, l'estimation de la moyenne des niveaux d'investissement préalable à l'IPAC en fonction d'un seul exercice pouvait donner un taux très élevé ou très faible d'apport différentiel du financement assuré dans le cadre de l'IPAC pendant la période du programme. En additionnant les chiffres des investissements de toutes les collectivités, et en établissant la moyenne des montants de chaque catégorie d'investissement, pour chaque exercice, nous visions à limiter le plus possible l'effet que des valeurs manquantes pouvaient avoir sur le taux d'apport différentiel net pour l'ensemble du pays.

- Établir la moyenne des chiffres de toutes les collectivités plutôt que d'utiliser des chiffres cumulatifs (c.-à-d. simplement additionner les chiffres existants) : Comme il manquait des données pour certaines collectivités, pour certaines catégories d'investissement, pour certains exercices, l'établissement de la moyenne des chiffres de toutes les collectivités pour lesquelles il existait des données produisait une meilleure estimation des niveaux d'investissement « nationaux ». En outre, comme le problème des données manquantes s'applique plus aux deux exercices préalables à l'IPAC qu'aux exercices visés par le programme, les valeurs cumulatives pendant l'IPAC tendraient à être plus élevées que les valeurs préalables, ce qui donnerait un taux d'apport différentiel supérieur. Pour ces raisons, le fait d'établir la moyenne des chiffres de chaque exercice visé par l'IPAC et de comparer la valeur obtenue à la moyenne des deux exercices préalables à l'IPAC nous donne une meilleure estimation du taux d'apport différentiel réel. (Le calcul des moyennes a été redressé en fonction du nombre de collectivités pour lesquelles il existait des données, pour chaque catégorie d'investissement.)

Annexe F – Éléments d'un programme de recherche futur

Le SNSA et les responsables régionaux de DRHC qui travaillent à élaborer le programme de recherche et à le mettre de l'avant indiquent que les éléments suivants devraient faire partie intégrante de tout programme de recherche futur :

- veiller à ce que les ressources soient suffisantes pour couvrir le coût du personnel et de la recherche que nécessite l'établissement d'une approche plus intégrée et plus planifiée vis-à-vis de la recherche sur l'itinérance;
- accroître les consultations avec les fournisseurs de services, s'associer à des chercheurs et encourager ces derniers à partager la responsabilité relative à la recherche sur l'itinérance avec le SNSA;
- rendre les possibilités de recherche plus accessibles aux collectivités et favoriser une infrastructure communautaire de soutien à la recherche continue;
- mettre sur pied une bibliothèque en ligne de travaux de recherche existants et une tribune où les chercheurs peuvent exprimer leurs idées sur la façon de veiller à ce que l'information et les données répondent à leurs besoins;
- déterminer les domaines de recherche particuliers où concentrer les efforts, comme les problèmes d'itinérance et de santé mentale chez les Autochtones et les jeunes;
- déterminer le coût véritable de l'itinérance et les avantages de la prévention au niveau national et régional;
- mesurer les incidences des programmes et des politiques visant la population en général (sécurité sociale, santé, logement, services sociaux) sur les différents groupes de sans-abri;
- dresser un profil et faire un dénombrement exact des sans-abri au Canada;
- obtenir de meilleurs renseignements sur les « pratiques exemplaires » grâce à des recherches empiriques bien conçues.

Annexe G – Glossaire des termes

Besoin urgent – Il s'agit de projets entrepris avant qu'un plan communautaire ne soit en place. Pour qu'un projet puisse être considéré comme un « besoin urgent », la collectivité doit démontrer que les sans-abri pourraient connaître de grandes difficultés si le projet n'était pas exécuté immédiatement.

Collectivités autochtones – Groupes et particuliers qui se sont concertés pour planifier et demander du financement pour des projets axés sur les personnes autochtones dans le cadre de l'INSA, et les personnes autochtones qu'ils représentaient qui vivaient dans les collectivités de l'IPAC. Il peut s'agir d'organismes des Premières nations, d'Indiens inscrits et non inscrits, de Métis et d'autres particuliers autochtones vivants dans des zones urbaines.

Continuum de services – L'ensemble des mesures de soutien et des services qui seraient nécessaires pour aider un sans-abri ou une personne à risque à devenir autonome, là où c'est possible. Cet ensemble comprend la prévention, les refuges d'urgence, le logement et les services de transition, le logement supervisé et le logement permanent.

Effet de levier – Les fonds provenants de sources autres que fédérales sont jugés subir l'effet de levier des fonds fédéraux si les investissements fédéraux *ont amené* d'autres sources de financement à contribuer aux programmes relatifs aux sans-abri *et qu'ils ne l'auraient pas fait autrement*. L'effet de levier des fonds de l'INSA ne faisait pas partie de l'étendue de l'évaluation.

Impact différentiel – Aux fins de la présente évaluation, les fonds fédéraux sont jugés avoir un impact différentiel s'ils s'ajoutent aux fonds actuels fournis par les gouvernements provinciaux et les administrations principales pour les programmes et les services relatifs aux sans-abri, plutôt que de les remplacer.

Itinérance absolue – Ce terme fait référence aux personnes qui vivent dans la rue ou dans des refuges temporaires.

Logement à prix abordable – Logements permanents accessibles aux ménages à faible revenu. Bien que le logement à prix abordable devrait faire partie de l'ensemble des plans de soutien d'une collectivité, il ne peut être financé par l'entremise de l'IPAC.

Logement de transition – Combinaisons de services de logement et de services visant à aider une personne à acquérir une plus grande autonomie fonctionnelle et financière. Les gens peuvent profiter de ce type de logement pendant une période maximale de trois ans.

Logement supervisé – Logement appartenant à un organisme public, privé ou sans but lucratif, où les personnes qui ne peuvent vivre de façon autonome dans la collectivité peuvent bénéficier de mesures de soutien. Les fournisseurs des services de soutien reçoivent des fonds. L'occupation peut-être de longue durée.

Refuges d'urgence – Refuge commun prévu pour des périodes de quelques nuits à six mois pour les personnes qui n'ont pas d'autres logements à leur disposition.

Viabilité – La viabilité à long terme d'un projet, d'un organisme ou d'une coalition. Les évaluateurs ont examiné la viabilité des coalitions communautaires, mais non celles des projets.